



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 2(39) kwiecień 2019, Rok wyd. XI

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

Enterprise of the Future

Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku są recenzowane

All articles published in the periodical are subject to reviews

Zgodnie z Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach „Przedsiębiorstwo Przyszłości” uzyskało 7 pkt.

W procesie ewaluacji ICI Journals Master List 2017 czasopismo uzyskało wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 38,34 pkt.

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ISSN 2080-8461

Projekt okładki

Krzysztof Waloszczyk

Adres wydawcy

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa

tel.: 22 26 28 800

e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl

www.uth.edu.pl

Opracowanie redakcyjne

Joanna Paszkowska

Druk

Fabryka Druku Sp. z o.o.

ul. Zgrupowania AK „Kampinos” 6, 01-943 Warszawa

www.fabrykadruku.pl

REDAKTOR NACZELNY

Jerzy Telep

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Andrzej Wilk

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

SEKRETARZ REDAKCJI

Joanna Paszkowska

KOMITET REDAKCYJNY

Tomasz Ambroziak (Politechnika Warszawska)

Stanisław Borkowski (Politechnika Częstochowska)

Marian Cieślarczyk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Zbigniew Czajkiewicz (University of Houston)

Wiesław Czyżowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Bogdan Ćwik (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Nail F. Gazizullin (Petersburski Uniwersytet Państwowy)

Ryszard Grosset (Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie)

Tadeusz Jemioło (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Waldemar Karwowski (University of Central Florida)

Jan Klimek (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Alicja Kornasiewicz (menedżer – bankowiec)

Joseph D. Lewandowski (University of Central Missouri)

Alberto Lozano (Uniwersytet Szczeciński)

Barbara Mazur (Politechnika Białostocka)

Joanna Moczydłowska (Politechnika Białostocka)

Władysław Miś (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Hoang Tien Nguyen (Nguyen Tat Thanh University in HCM City, Vietnam)

Iwona Przychocka (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Agnieszka Sitko-Lutek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Stanisław Skrzypek (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Aleksandr A. Stepanov (Moskiewska Państwowa Akademia Administracji Biznesowej)

Stanisław Tkaczyk (Politechnika Warszawska)

Elżbieta Weiss (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie)

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Andrey Zagorski (Moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych, Rosja)

Jacek Zieliński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

SPIS TREŚCI

Stosunki międzynarodowe

GOSPODARKI PAŃSTW BAŁTYCKICH – DROGI ROZWOJU

Renata Runiewicz7

ODBUDOWA POLSKIEJ SŁUŻBY ZAGRANICZNEJ

W LATACH 1917–1921

Krzysztof Szczepanik31

Ekonomia i zarządzanie

WYNIK RACHUNKOWY A WYNIK PODATKOWY – ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

Agnieszka Wikarczyk47

EFEKTYWNOŚĆ A SPRAWIEDLIWOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM (NA PRZYKŁADZIE PODMIOTÓW OCHRONY ZDROWIA)

Martyna Ostrowska64

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje

WYKRYWANIE I ZWALCZANIE ZAGROŻEŃ W POWIECIE (DOKUMENTACJA STAROSTWA POWIATOWEGO)

Dariusz Telep, Bartosz Rytel72

Studenckie forum

OPINIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ O DZIAŁANIACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (INTERPRETACJA WYNIKÓW BADAŃ I WNIOSKI)

Tomasz Telep, Monika Telep86

CONTENTS

International Relations

ECONOMIES OF BALTIC STATES – DEVELOPMENT PATHS Renata Runiewicz	7
--	---

THE RECONSTRUCTION OF THE POLISH FOREIGN SERVICE IN 1917–1921 Krzysztof Szczepanik	31
--	----

Economy and Management

ACCOUNTING RESULT AND TAX RESULT – THEORETICAL ISSUES Agnieszka Wikarczyk	47
---	----

EFFICIENCY AND JUSTICE IN THE PUBLIC SECTOR ON THE EXAMPLE OF HEALTH CARE ENTITIES Martyna Ostrowska	64
--	----

Safety – Dilemmas, Experience, Proposals

DETECTION AND COMBATING THREATS IN THE POVIAT (DOCUMENTATION OF THE POVIAT ELDERSHIP) Dariusz Telep, Bartosz Rytel	72
--	----

Student Forum

OPINION OF THE LOCAL COMMUNITY ABOUT THE ACTIVITIES LOCAL GOVERNMENT (INTERPRETATION OF RESEARCH RESULTS AND CONCLUSIONS) Tomasz Telep, Monika Telep	86
---	----

Renata Runiewicz

GOSPODARKI PAŃSTW BAŁTYCKICH – DROGI ROZWOJU

Wstęp

Zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne schyłku lat 80. i początku 90. XX wieku spowodowały, że badacze zaczęli inaczej postrzegać regiony Europy i powiązania między nimi. Państwa bałtyckie leżą w obrębie obszaru zwanego Europą Bałtycką. Termin ten został użyty po raz pierwszy w literaturze naukowej i fachowej przez Jerzego Zaleskiego w 1977 roku. Do obszaru Europy Bałtyckiej zaliczono wtedy Polskę, NRD, Danię, Szwecję, Finlandię, a także te części RFN i Związku Radzieckiego, których granice opierały się o Bałtyk¹. To nowe pojęcie miało charakter otwarty i nie precyzowało ściśle obszaru, odpowiadającego temu kryterium. Dodatkowo, państwa położone nad Morzem Bałtyckim dzieliła bariera odgradzająca dwa zupełnie odmienne systemy polityczno-gospodarcze. Państwa z tzw. bloku wschodniego i Europy Zachodniej różnił nie tylko ustrój, ale także poziom życia mieszkańców, tradycje wyznaniowe i ekonomiczno-polityczne. Elementem łączącym przeciwstawne ugrupowania integracyjne było położenie, a ściślej rzecz ujmując: Morze Bałtyckie, wokół którego państwa te były skupione.

Termin „państwa bałtyckie” jest ogólnie przyjętym pojęciem służącym do opisywania Litwy, Łotwy i Estonii, sugerującym ich bliskość. W rzeczywistości wskazana bliskość widoczna jest raczej w wymiarze geograficznym niż w jakimkolwiek innym. Poczucie wspólnego zagrożenia, stanowiące następstwo historii ostatnich kilkudziesięciu lat, jest najmocniejszym – a być może również jedynym – spoiwem łączącym politykę bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii. Obawy związane z rewizjonistyczną polityką Federacji Rosyjskiej w regionie zwiększyły się w 2008 roku – po konflikcie rosyjsko-gruzińskim, natomiast aneksja Krymu i wojna we wschodniej Ukrainie dodatkowo je pogłębiły. W opublikowanych raportach państwowych organów bezpieczeństwa wewnętrznego państw bałtyckich jednoznacznie wskazywano, że Rosja ze swoją agresywną polityką w regionie poradzieckim jest największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Litwy, Łotwy i Estonii.

¹ J. Zaleski, C. Wojewódka, *Europa Bałtycka*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 77.

W 1991 roku ten niekorzystny układ polityczny się zmienił, zapoczątkowując bardzo istotne przemiany w tej części Europy. W efekcie pojawiły się nowe wyzwania, dając szanse stworzenia relacji międzypaństwowych opartych na współpracy i wspólnym dążeniu do zbliżonych celów. Według Małgorzaty Pacuk² obecnie do Europy Bałtyckiej zalicza się zarówno całe państwa mające dostęp wyłącznie do Bałtyku, czyli Polskę, Szwecję, Finlandię, Litwę, Łotwę, Estonię oraz Danię, jak i fragmenty nadbałtyckich terytoriów Niemiec (landy: Szlezwik-Holsztyn, Meklemburgia-Przedpomorze, Brandenburgia) oraz Rosji (obwody: petersburski, pskowski, nowogrodzki i kaliningradzki). Jednakże ustalenie granicy państwowej przyjęte w dokumencie Unii Europejskiej (UE) (Europa 2000+) obejmuje także, oprócz wymienionych państw oraz regionów, Norwegię, Białoruś, a także, należącą do Rosji, Karelię. Upadek żelaznej kurtyny³ sprawił, że możliwe stało się umocnienie istniejących i nawiązanie nowych kontaktów między państwami Morza Bałtyckiego. Wydarzenie to sprawiło, że wyłoniły się nowe możliwości zainicjowania współpracy między krajami zachodnioeuropejskimi, a tymi, które należały wcześniej do bloku wschodniego⁴.

Przeobrażenia, jakie zaszły w państwach, które wcześniej należały do Związku Radzieckiego, miały charakter zarówno polityczny, jak i społeczny oraz gospodarczy. Jednakże dotyczyły one przede wszystkim transformacji gospodarczej, która rozumiana jest jako całościowa i radykalna zmiana celów, zasad oraz warunków funkcjonowania wszystkich podmiotów gospodarujących z państwem włącznie⁵. Zauważyć zatem należy, iż nie była to ograniczona bądź jedynie częściowa próba zreformowania istniejącego wcześniej ustroju o charakterze gospodarki centralnie zarządzanej. Była to próba wprowadzenia ustroju noszącego znamiona demokratycznej gospodarki rynkowej. Do cech wspólnych wyróżniających państwa bałtyckie należy zaliczyć zwłaszcza funkcjonujący w nich wcześniej ustrój gospodarczy.

Rozpad Związku Radzieckiego postawił nowo odrodzone państwa Europy Wschodniej przed wyzwaniem odnalezienia się i zaistnienia w nowej sytuacji geopolitycznej. Przede wszystkim należało przyłączyć się do jakiegokolwiek regionu bezpieczeństwa, w przeciwnym razie, uważano, że zagrożenie mogło nastąpić niezależnie⁶. Liderzy wszystkich państw bałtyckich zdawali sobie sprawę, że jedynym

² M. Pacuk, *Wprowadzenie do problematyki Europy Bałtyckiej*, w: *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, M. Pacuk (red.), „Regiony Nadmorskie”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 112.

³ Określenie to odnosiło się do granicy między Europą Zachodnią, gdzie panował ustrój demokratyczny, a Europą Wschodnią, opanowaną przez reżim komunistyczny.

⁴ B. Zinchenko, *Gospodarki krajów nadbałtyckich w obliczu kryzysu*, w: *Globalny kryzys a jednocząca się Europa*, W. Siwiński, D. Wojtowicz (red.), Poltext, Warszawa 2010, s. 57–61.

⁵ P. Bożyk, *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004, s. 241–245.

⁶ E. Posel-Częścik, *Lithuania, Poland, Transatlantic Dimension*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2014, nr 2, s. 21.

sposobem na wydobycie się z peryferii Europy jest integracja ze strukturami Europy Zachodniej, przede wszystkim z UE i NATO. W latach 1990–1993 politycy oraz społeczeństwo litewskie doszli do konsensusu w sprawie dalszego rozwoju polityki zagranicznej państwa. Celem strategicznym stało się zespolenie Litwy ze strukturami europejskimi, przede wszystkim UE i NATO, zastanawiano się jednak, jaką drogą cel może być osiągnięty najskuteczniej. Rozważano trzy warianty: ubieganie się o wsparcie krajów nordyckich, wystąpienie o pośrednictwo do Polski z propozycją partnerstwa we wspólnych dążeniach do integracji z tymi organizacjami, próbowanie połączenia tych dwóch wariantów. Ponieważ ostatni wariant dawał najwięcej gwarancji bezpieczeństwa, właśnie w tym kierunku podjęto działania.

Litwa, Łotwa i Estonia przez niemal pół wieku stanowiły część ogromnego monolitycznego bloku – ZSRR. Proces przemian w polityce i gospodarce, jak został zapoczątkowany w tych państwach w 1991 roku, miał za zadanie zastąpienie totalitarnych reżimów politycznych i gospodarek centralnie planowanych przez ustrój opierający się na zasadzie demokracji i wolności oraz gospodarkę rynkową zbudowaną na zasadach własności prywatnej i konkurencji⁷. Po okresie euforii towarzyszącej odzyskaniu niepodległości państwa bałtyckie czekało kilka lat niezwykle trudnej sytuacji gospodarczej i przechodzenia od gospodarki nakazowej do rynkowej. Gospodarka wszystkich trzech krajów wciąż była ściśle powiązana z systemem ekonomicznym byłego Związku Radzieckiego, gwałtownie osuwającego się w hiperinflację i chaos.

Zmiana w zakresie polityki gospodarczej nie była możliwa bez gruntownej przebudowy zasad, zgodnie z którymi funkcjonuje gospodarka. Przede wszystkim wskazać należy, że zmianie uległa rola państwa. W gospodarce centralnie planowanej państwo było podstawowym podmiotem i decydentem (warto dodać, że jedynie od strony formalnej, gdyż faktycznym decydentem było kierownictwo partii komunistycznej). W gospodarce wolnorynkowej zarządzanie odbywa się na poziomie przedsiębiorstwa, które podejmując niezależne decyzje, bierze pod uwagę wymagania i potrzeby konsumentów. Dodatkowo, zmodyfikowane zostały formy oddziaływania państwa – narzędzia dyrektywne zostały zastąpione narzędziami indykatywnymi (stanowienie prawa i jego przestrzeganie, przeciwdziałanie zakłóceniom wolnego rynku). Zmianom podlegały także ceny towarów i usług – ceny administracyjne między popytem a podażą zastąpiły ceny równowagi, co często prowadziło do wielokrotnej podwyżki tych cen. Likwidacji uległy także subwencje do produkcji i konsumpcji. Kolejnym działaniem w ramach przemian gospodarczych było uwolnienie cen czynników produkcji – dystrybucja i subwencjonowanie

⁷ Z. Norkus, *Why Did Estonia Perform Best? The North-South Gap in the Post-Socialist Economic Transition of the Baltic States*, „Journal of Baltic Studies” 2007, nr 38(1), s. 21–22.

surowców oraz materiałów przez organy centralnej administracji państwowej, jak również zlikwidowano dotacje do produkcji maszyn i urządzeń⁸.

Znaczne zmiany dotyczyły rynku pracy – centralna dystrybucja siły roboczej została zniesiona na rzecz wolnego przepływu między różnymi działami gospodarki⁹. Przeobrażenia dotknęły również rynek pieniężny – pieniądź odzyskał swoje właściwości jako miernik wartości, środek płatniczy, narzędzie gromadzenia rezerw oraz środek cyrkulacji. Emisję pieniądza poddano kontroli, z kolei podaż dostosowano do potrzeb wynikających z sytuacji gospodarczej. Przemiany gospodarcze dodatkowo zweryfikowały polityki zagraniczne państw bałtyckich na wielu płaszczyznach, dotyczących zarówno rynku towarów i usług, rynku kapitałowego, jak i rynku walutowego.

Wszystkie z analizowanych krajów bałtyckich wprowadziły programy stabilizacyjne już na początku transformacji gospodarczej, czyli w 1991 roku. Głównym celem tych działań była w pierwszej kolejności redukcja inflacji oraz ograniczenie deficytu budżetowego. Warto dodać, że rok przed wprowadzeniem programu stabilizacji Estonia, Litwa i Łotwa borykały się z bardzo wysokim poziomem inflacji¹⁰. Jej źródłem był przede wszystkim popyt, wzrost kosztów związany z szybkim wzrostem płac oraz nieefektywna działalność przedsiębiorstw. Rządy krajów bałtyckich wykorzystywały różne instrumenty redukcji inflacji, np. urealnienie podaży pieniądza, restrykcyjna polityka monetarna, stały kurs walutowy. Ostatecznie zwalczanie inflacji zakończyło się sukcesem: w każdym z analizowanych państw poziom inflacji spadł już w 1993 roku poniżej 40 proc.

Badane państwa realizowały również intensywne reformy związane z deregulacją działalności przedsiębiorstw, uwolnieniem cen i liberalizacją w handlu zagranicznym oraz sektorze bankowym. W kontekście liberalizacji cen Estonia, Litwa i Łotwa dość szybko, jeszcze przed 2000 rokiem, osiągnęły wyniki charakterystyczne dla gospodarek rynkowych. Było to szczególnie istotne ze względu na negocjacje w sprawie przystąpienia do UE, gdyż zmiany takie świadczyły o osiągnięciu kryterium dojrzałości ich gospodarek jako „rynkowych”. Również wszystkie kraje bałtyckie rozpoczęły proces prywatyzacji z zastosowaniem różnych technik, takich jak wykup przedsiębiorstwa przez pracowników czy sprzedaż bezpośrednia. W przypadku wzrostu gospodarczego najistotniejszą rolę odgrywała prywatyzacja masowa¹¹.

W kontekście przemian gospodarczych warto również dodać, że przeprowadzona z sukcesami prywatyzacja większości przedsiębiorstw na Litwie, Łotwie i Estonii,

⁸ *Ibidem*, s. 25.

⁹ *Ibidem*, s. 31–33.

¹⁰ M. Feldmann, *The Fast Track from the Soviet Union to the World Economy: External Liberalization in Estonia and Latvia*, „Government and Opposition” 2011, nr 36(4), s. 537–558.

¹¹ *Ibidem*, s. 601.

a dodatkowo stabilność polityczna, korzystne położenie geograficzne, infrastruktura transportowa i komunikacyjna na dobrym poziomie, system zachęt fiskalnych, niższe koszty pracy przyciągnęły wielu zagranicznych inwestorów¹². Znaczny wpływ na podjęcie decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji w państwach bałtyckich miały konsekwencje przygotowania tych krajów do członkostwa w UE. W literaturze przedmiotu wśród barier napływu inwestorów zagranicznych na tym obszarze wskazuje się przede wszystkim: zbyt ograniczony rynek lokalny, braki w dostępie do nowoczesnych technologii czy też pozostałości po poprzednim systemie.

Na podstawie analizy zmian w gospodarce państw bałtyckich wynikających z transformacji ustrojowej można wskazać cechy wspólne gospodarek krajów tego rejonu. Są to przede wszystkim wpływy rosyjskie na wielu płaszczyznach – od polityki po gospodarkę. Wiele działań władz rosyjskich w tym kierunku miało charakter agresywny, ponieważ celem była często kontrola nad infrastrukturą tranzytową i energetyczną¹³. Stosowano blokady surowcowe, zawyżano ceny surowców (głównie gazu) czy też korumpowano elity polityczne przez współpracę z rosyjskim biznesem. Warto również dodać, że powiązania gospodarcze i ekonomiczne byłych republik bałtyckich z Federacją Rosyjską spowalniały integrację z Europą Zachodnią. Rządy trzech krajów bałtyckich balansowały między kierunkiem proeuroatlantyckim a chęcią utrzymania korzyści ze współpracy gospodarczej z Rosją. Wstąpienie do struktur NATO oraz UE dało krajom bałtyckim impuls do przeorientowania gospodarki. Dzięki środkom pomocowym Unii zaczęły realizować – w różnym zakresie i niestety nie zawsze we współpracy – działania związane z niezależnieniem sektora energetycznego¹⁴.

Litwa, Łotwa i Estonia zaliczają się do grupy państw, w których przeprowadzone przemiany systemowe miały charakter szybki i głęboki, określane często mianem transformacji szokowej. Radykalizm omawianych zmian ujawnił się w jednorazowej podwyżce parametrów polityki makro- i mikroekonomicznej do poziomu równowagi rynkowej. Wśród państw bałtyckich najlepsze wskaźniki makroekonomiczne osiągnęła Estonia, która zajmuje miejsce w czołówce nowych członków UE. Struktura jej gospodarki jest najnowocześniejsza, wyróżnia się wysokim udziałem sektora prywatnego i sektora usług w tworzeniu PKB oraz dynamicznie zwiększającym się poziomem PKB. W Estonii notuje się najniższe wskaźniki bezrobocia. Jest ona również największym odbiorcą bezpośrednich in-

¹² R. Dziewulski, B. Otachel, *Postępy Estonii, Litwy i Łotwy w przygotowaniu do członkostwa w UE – na podstawie raportów okresowych Komisji Europejskiej z października 1999 r.*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 2, s. 33–34.

¹³ A. Steen, *Between Past and Future: Elites, Democracy and the State in Post-Communist Countries: A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania*, Ashgate, Aldershot 2012, s. 93–98.

¹⁴ *Nowe pogranicze Europy. Litwa, Łotwa, Estonia*, E. Teichmann (red.), Szkoła Główna Handlowa – Kolegium Gospodarki Światowej, PWE, Warszawa 2003, s. 36.

westyjacji zagranicznych *per capita* w regionie. Wszystkie wymienione czynniki sprawiają, że coraz częściej w literaturze przedmiotu Estonia nazywana jest tygrysem bałtyckim. Analizę gospodarek narodowych państw bałtyckich należy więc rozpocząć od tego kraju¹⁵.

Estonia

Estonia zaliczana jest do najmniejszych państw europejskich, jej powierzchnia to 45 226 km², zamieszkuje ją około 1340 tys. ludzi. Estońska gospodarka znajduje się na niższym poziomie rozwoju niż gospodarki narodowe państw członkowskich strefy euro, ale szybkie tempo wzrostu występujące jeszcze przed kryzysem finansowym z 2008 roku znacznie zmniejszyło ten dystans. Odpowiednie otoczenie biznesu przyspieszyło rozwój estońskiej gospodarki, gdyż zaliczana jest ona do najbardziej liberalnych gospodarek świata i wyróżnia się wysokim stopniem otwartości.

Polityka ekonomiczna Estonii rozpoczęła się w zasadzie od momentu proklamowania niepodległości. Wcześniej Estonia wciąż znajdowała się w sferze rubla. Reforma monetarna przeprowadzona w czerwcu 1992 r., wprowadzająca nową walutę – kroon, zapoczątkowała wielkie reformy gospodarcze. Liberalizacja gospodarki spowodowała swobodny przepływ towarów, usług i kapitału. Napływ zagranicznych inwestycji oraz obcego kapitału i nowoczesnych technologii przyczynił się do poprawy koniunktury ekonomiczno-społecznej. Występujący w Europie i szybko rozwijający się kryzys ekonomiczny spowodował, że mimo przynależności Estonii do strefy euro pierwsza jego fala w 2008 roku szczególnie mocno dała się we znaki. Przynależność do euro nie zaszkodziła Estonii, ale dała aktywnym estońskim przedsiębiorcom większe możliwości otrzymania kredytów. Mała gospodarka nie wytrzymała pod ciężarem publicznych i prywatnych długów, hipotecznych lub konsumpcyjnych, które nagromadziły się przez lata prosperity, jakie w dużym stopniu oparte były na kredytach. Oprócz cięć w „budżetówce” Estonia podwyższyła wiek emerytalny, zmieniono kodeks pracy, likwidując część socjalnych zabezpieczeń.

Istotnym elementem rozwoju ekonomicznego jest niewątpliwie położenie geograficzne Estonii. Stanowi to niejako sworzeń ekonomiczny między Skandynawią, Niemcami i Eurazją, co kusi inwestorów z wielu krajów świata. Podstawy estońskiej gospodarki to otwartość, liberalna polityka gospodarcza oraz system podatkowy i bankowy sprzyjający rozwojowi biznesu. Powrót państwa estońskiego na ścieżkę wzrostu po kryzysie finansowym był możliwy dzięki stworzeniu odpo-

¹⁵ *Ibidem*, s. 37–38.

wiednich warunków sprzyjających przedsiębiorczości¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że tempo wzrostu gospodarczego jest na dość niskim poziomie i na koniec 2016 r. osiągnęło 1,5 proc. Estonia dąży do zwiększenia wydajności gospodarki oraz promowania rozwoju własnej produkcji i usług. Budżet państwa estońskiego ma dosyć zrównoważony charakter – w 2014 r. odnotowano nadwyżkę 1 proc. PKB, w 2015 r. – deficyt 1,5 proc. i w 2016 r. – deficyt 0,2 proc. Wskazać warto na niski dług publiczny, który na koniec 2016 r. wyniósł 10 proc. i był jednym z najniższych w UE. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2016 r. wyniosło 1220 euro. Stopa inflacji zmniejszyła się z poziomu 5 proc. w 2011 r. niemal do zera na koniec 2016 r. Równie systematycznie spada stopa bezrobocia – z poziomu 16 proc. w 2010 r. do 5,6 proc. na koniec maja 2017 r¹⁷

W strukturze estońskiej gospodarki podstawowym składnikiem PKB są usługi, które wytwarzają około 71 proc. dochodu. Kolejne miejsce zajmuje przemysł, generujący 25 proc. PKB. Najważniejszymi zasobami gospodarki narodowej Estonii są łupki bitumiczne, co sprawia, że kraj ten jest jednym z najmniej uzależnionych od importu energii państwem UE¹⁸ – jedynie 12 proc. zapotrzebowania na energię stanowi import, 15 proc. pochodzi ze źródeł odnawialnych, pozostała część pozyskiwana jest na miejscu z łupków bitumicznych. Wśród największych partnerów handlowych Estonii wskazać należy państwa rejonu Morza Bałtyckiego: Szwecję, Finlandię, Rosję, Niemcy, Łotwę i Litwę.

Warto w tym miejscu dokonać analizy relacji Estonii z UE na płaszczyźnie gospodarczej. Państwo estońskie stało się członkiem Unii w 2004 r., a już w 2011 r. Estonia przystąpiła do strefy euro. Przyjmując wspólną walutę, założono, że narodowa gospodarka jest zbyt mała, aby móc w pełni korzystać z monetarnej suwerenności. Przystąpienie do strefy euro zlikwidowało wiele barier monetarnych w handlu zagranicznym oraz poprawiło wiarygodność państwa w stosunku do międzynarodowych rynków finansowych. Priorytetami rządu Estonii w UE są¹⁹: umacnianie podstaw gospodarki europejskiej, budowa jednolitego rynku, agenda cyfrowa, bezpieczeństwo energetyczne oraz Partnerstwo Wschodnie.

W sprawach klimatycznych rząd Estonii jest świadomy, iż nie wywiera znaczącego wpływu na zmiany w skali globalnej, aktywnie jednak wspiera wszelkie

¹⁶ M. Gwosdz, S. Budy, A. Devjatkov, A. Frevel, K. Kochta, P. Robejsek (red.), *Estonia w zarysie*, Wyd. HausRissen Hamburg – Międzynarodowy Instytut Polityki i Gospodarki, Parlament Hanzatycki e.V. Projekt wspierany przez Unię Europejską w ramach programu Prince, Hamburg 2014, s. 11–12.

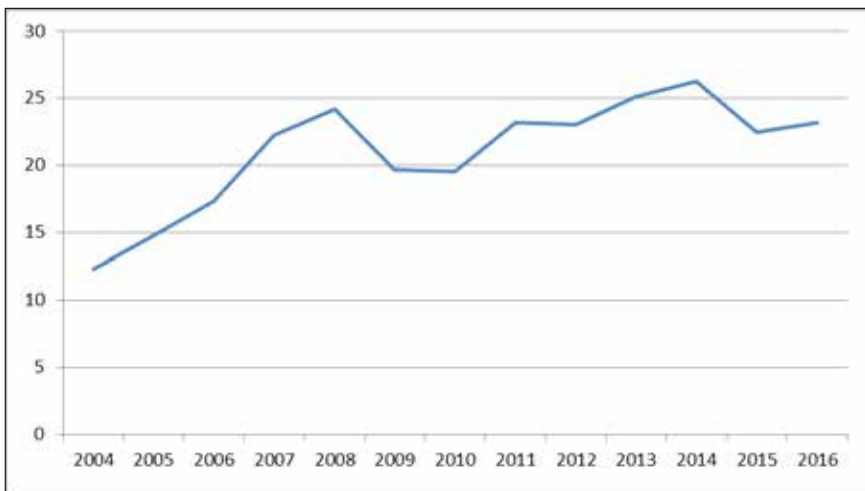
¹⁷ M.R. Beissinger, *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 161.

¹⁸ *Ibidem*, s. 162.

¹⁹ M. Raudjärv, *Exonomic Restructuring and Social Polarization in Estonia*, w: W. Trillenber (red.), A. Krysvatyy, Ye. Savelyev, *Platzbestimmung Osteuropas in der sozio-ökonomischen Globalisierung*, Berlin 2015, s. 145–159.

działania mogące skutkować ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych i wprowadzaniem przyjaznych środowisku technologii. Liderzy państwa są przekonani, że początkowo kosztowne przedsięwzięcia przyniosą w dalszej perspektywie wymierne korzyści zarówno dla środowiska, jak i gospodarki. W zakresie energetyki istotnym z punktu widzenia Estonii jest realizacja założeń przyjętego w 2009 r. planu połączenia bałtyckiego rynku energetycznego w ramach integracji państw bałtyckich z sieciami europejskimi i utworzenia wspólnego rynku Nordic–Baltic.

Na rys. 1 zaprezentowano PKB Estonii w latach 2004–2016 w dolarach amerykańskich. Jeszcze na początku 1998 r. estoński PKB był na poziomie niewiele ponad 5 mld USD, czyli 6542 USD na jednego mieszkańca. W następnych dwóch latach PKB nieznacznie się zwiększył. Od 2000 r. nastąpił dynamiczny wzrost gospodarki, aż do wybuchu kryzysu gospodarczego, kiedy jej rozwój znacząco przyhamował. W roku poprzedzającym kryzys gospodarczy PKB był na poziomie 24,19 mld USD, czyli 12 443 USD na jednego mieszkańca. Jak wspomniano, na estońską gospodarkę narodową znacznie wpłynął kryzys finansowy, ponieważ w kolejnych latach PKB zmniejszył się o 5 mld USD. Jednakże już dwa lata po upadku Lehman Brothers, gospodarka estońska ponownie wróciła na ścieżkę wzrostu i dość szybko odrobiła straty związane z kryzysem²⁰. Rysunek 1 pokazuje, że gospodarka estońska odnotowywała stabilny wzrost zarówno przed przystąpieniem do UE, jak i po akcesji, z wyjątkiem okresu po kryzysie finansowym.

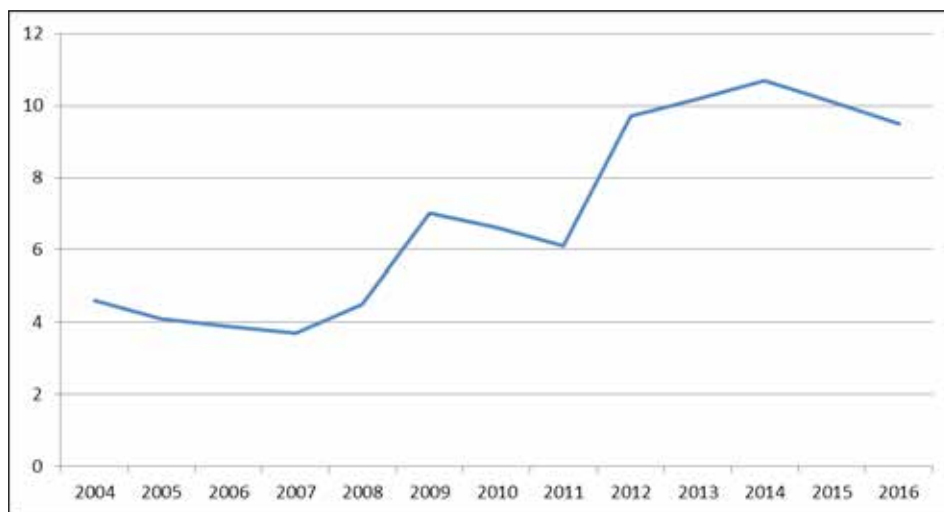


Rys. 1. PKB Estonii w latach 2004–2016 w mld USD

Źródło: <https://tradingeconomics.com/estonia/gdp>, dostęp: 30.06.2017 r.

²⁰ Strona: <https://tradingeconomics.com/estonia/gdp>, dostęp: 30.06.2017 r.

Kolejnym analizowanym wskaźnikiem jest dług publiczny (rys. 2). Z wykresu wynika, że dług publiczny Estonii jest na dość niskim poziomie. Najniższy poziom tego wskaźnika osiągnięto w 2007 r. – wynosił on wówczas niecałe 4 proc. PKB. Niestety, w kolejnych latach wysokość długu publicznego się zwiększała, co wynikało przede wszystkim z kryzysu finansowego oraz spadającego PKB Estonii. Warto zwrócić uwagę, że w 2011 r. doszło do drastycznego zwiększenia poziomu zadłużenia. Wpływ na to miał kryzys zadłużenia w strefie euro²¹.

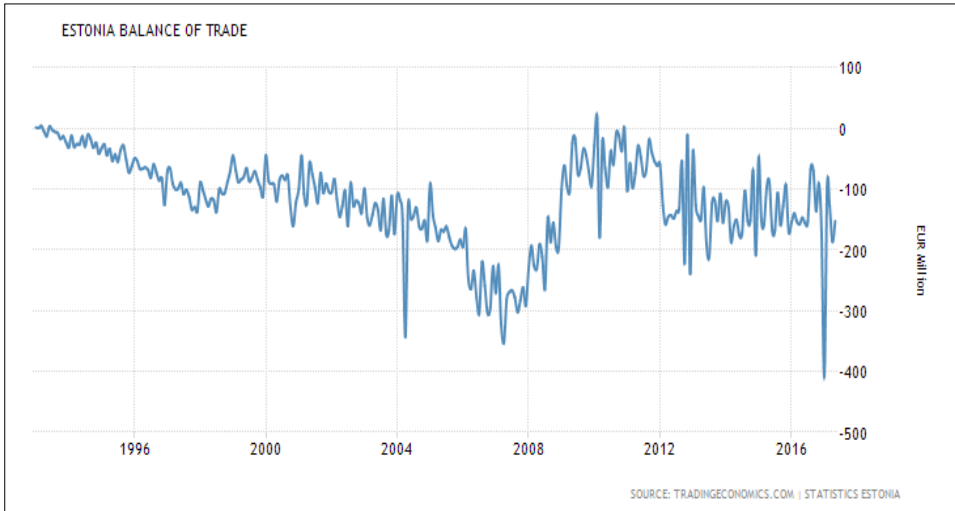


Rys. 2. Dług publiczny Estonii w latach 2004–2016

Źródło: <https://tradingeconomics.com/estonia/gdp>, dostęp: 30.06.2017 r.

Analizując gospodarkę narodową państwa estońskiego, należy zwrócić uwagę na bilans handlowy. W okresie przedakcesyjnym w Estonii, jak również w pozostałych krajach, które aspirowały do członkostwa w UE, prowadzono wiele debat dotyczących wpływu członkostwa we Wspólnocie Europejskiej na bilans handlowy poszczególnych państw. Owa analiza umożliwia określenie, czy członkostwo w UE ma korzystny wpływ na ten wskaźnik ekonomiczny. Dane dotyczące bilansu ekonomicznego Estonii zostały zaprezentowane na rys 3.

²¹ Kryzys finansowy związany z długiem publicznym w państwach członkowskich strefy euro, będący częścią globalnego kryzysu finansowego, por. M. Gajda-Kantorowska, *Przyczyny i konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro*, w: *Perspektywa – wyzwania współczesnej gospodarki*, t. 1, M. Buszko, D. Krupa, A. Drews (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015, s. 119–130.



Rys. 3. Bilans handlowy Estonii (mln euro)

Źródło: <https://tradingeconomics.com/estonia/balance-of-trade>, dostęp: 01.07.2017 r.

W analizowanym okresie wartość bilansu handlowego Estonii była ujemna, szczególnie w okresie poakcesyjnym (lata 2004–2008). Pogłębienie się deficytu spowodowane było tym, że wzrost importu znacznie przekraczał wzrost eksportu. Na koniec 2016 r. wartości eksportu i importu kształtowały się odpowiednio na poziomie 11,9 mld euro oraz 13,5 mld euro. W porównaniu z rokiem 2015 deficyt handlowy wzrósł o 10 proc. i osiągnął poziom 1,5 mld euro. Największą nadwyżkę w handlu zagranicznym odnotowano w sektorze drzewnym i przetwórczym, przede wszystkim meble i prefabrykaty z drewna, z kolei największy deficyt wystąpił w branży urządzeń transportowych, surowców oraz produktów przemysłu chemicznego. Podobnie jak w latach ubiegłych, na koniec roku 2016 dominującą grupą towarową w eksporcie było wyposażenie elektryczne, drewno i produkty z drewna oraz produkty rolne²².

Głównymi kierunkami estońskiego eksportu są państwa rejonu Morza Bałtyckiego, czyli Szwecja (18 proc. ogółu), Finlandia (16 proc.) oraz Łotwa (9 proc.). W 2016 r. największy wzrost eksportu objął Meksyk, Niemcy oraz Finlandię, natomiast niższe wartości eksportu odnotowano w stosunku do Łotwy, Szwecji i Stanów Zjednoczonych²³.

W imporcie Estonii przeważają urządzenia elektryczne (18 proc. ogółu), transportowe (11 proc.), produkty rolne i żywnościowe (11 proc.). W ostatnim roku zmniejszył się import produktów mineralnych, zwiększył się metali i urządzeń transportowych.

²² Strona: <https://tradingeconomics.com/estonia/balance-of-trade>, dostęp: 01.07.2017 r.

²³ *Ibidem*.

Estonia importuje najwięcej z Finlandii (13 proc.), Niemiec (11 proc.) oraz Litwy (9 proc.). Największe wzrosty w imporcie nastąpiły w stosunku do Holandii, Węgier i Francji, z kolei największe spadki nastąpiły w przypadku Finlandii oraz Rosji²⁴.

Analizując aktualną sytuację ekonomiczną Estonii, warto zwrócić uwagę na czynniki, które wpływają na wzrost gospodarczy państwa. Wśród nich wymienia się przede wszystkim: zależność Estonii od eksportu, poziom inwestycji, negatywne oddziaływanie sankcji rosyjskich, problemy w rolnictwie dotyczące sektora mlecznego i trzody chlewnej, strukturę produkcji, technologię i wyposażenie, niewystarczające tempo wzrostu wydajności pracy oraz spadek liczby ludności i podaży na rynku pracy²⁵. Wzrost gospodarczy napędzany jest konsumpcją wewnętrzną, która zwiększa się dzięki przyrostowi dochodów gospodarstw domowych, na co z kolei mają wpływ wysokie tempo wzrostu płacy, systematyczna redukcja bezrobocia oraz niska inflacja.

W ostatnich latach dominującym zjawiskiem w gospodarce narodowej Estonii była deflacja, ale od 2010 r. zauważalna jest zmiana trendu i pojawienie się zjawisk inflacyjnych na poziomie 0,1 proc.²⁶ Zwiększają się wpływy podatkowe, dlatego sytuacja budżetowa ulega poprawie – w kolejnych latach rząd planuje kontynuowanie polityki równowagi budżetowej, z równoczesnym wykorzystaniem instrumentu deficytu w okresach czteroletnich. Dług publiczny nie zmienia się praktycznie od 2012 r. i utrzymuje się na poziomie około 10 proc., co stawia Estonię na czele najmniej zadłużonych państw UE.

Nowy rząd, funkcjonujący od listopada 2015 r., podjął liczne działania ukierunkowane na ożywienie gospodarki, takie jak²⁷:

- reforma *workability*, która ma zwiększyć podaż siły roboczej;
- bardziej ekspansywna polityka fiskalna w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego;
- czteroletni planu budżetowy dopuszczający powstanie deficytu strukturalnego;
- zintensyfikowanie działań w dziedzinie innowacji i rozwoju infrastruktury;
- plan strategicznych inwestycji o wartości 315 mln euro w ciągu trzech lat.

Podstawowymi barierami rozwoju gospodarczego państwa są brak odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników, stosunkowo niska międzynarodowa konkurencyjność oraz słaby popyt zewnętrzny. Wśród wyzwań stojących przed państwem estońskim wskazać należy zwiększenie tempa wzrostu wydajności pracy.

²⁴ *Estonian Preliminary Balance of Payment for the Year 2016*, Bank of Estonia, Tallinn 2017.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Strona: <https://tradingeconomics.com/estonia/>, dostęp: 02.07.2017 r.

²⁷ I. Korhonen, *Some implications of EU membership on Baltic monetary and exchange rate policies*, Bank of Finland, Institute for Economics in Transition BOFIT, Helsinki 2016, s. 26.

Pod względem kulturowym i historycznym Estonii jest bliżej do Finlandii i Szwecji niż do Litwy i Łotwy. Te skandynawskie wpływy znajdują odzwierciedlenie w sferze politycznej i ekonomicznej. Przykłady widoczne są w dominującej pozycji Szwecji w sektorze bankowym Estonii, jak również w stosunkach handlowych z Finlandią. Estonia jest krajem bałtyckim, który najszybciej wszedł w strefę euro i który w mniejszym zakresie odczuł kryzys ekonomiczny. Zwiększył się eksport, gospodarka rozwija się, jednakże bezrobocie, zwłaszcza wśród młodych ludzi, utrzymuje się na wysokim poziomie²⁸.

W zakresie stosunków z Rosją, z jednej strony, Estonia nie jest w tak dużym stopniu uzależniona gospodarczo jak pozostałe państwa bałtyckie, z drugiej zaś, nie demonstruje tak dużej niechęci wobec Federacji Rosyjskiej jak Litwa czy Łotwa. Mimo że państwo zamieszkuje znaczna mniejszość rosyjskojęzyczna, to ludność ta pod względem biznesu i polityki nie jest tak wpływowa, jak na przykład na Łotwie. Z gospodarczego punktu widzenia Estonia jest raczej konsekwentna w swoim postępowaniu, o czym może świadczyć jej członkostwo w UE²⁹. Dzięki pozyskiwaniu energii wewnątrz kraju (ropa łupkowa oraz źródła odnawialne) Estonia również w sferze energetyki nie jest aż tak zależna od Rosji jak dwa pozostałe państwa bałtyckie, choć Estonia otrzymuje znaczą część gazu ziemnego z Rosji.

Litwa

W latach 2004–2016 gospodarka państwa litewskiego wyróżniała się dużą zmiennością makroekonomiczną. W tym okresie wystąpiły trzy fazy cyklu koniunkturalnego: rozkwitu, załamania i ożywienia. Podobnie jak gospodarka Estonii również gospodarka Litwy w latach 2004–2007 należała do najszybciej rozwijających się w UE. Średnie, roczne tempo wzrostu PKB w tym okresie wyniosło 8,4 proc. Na dynamiczny wzrost gospodarczy miał wpływ przede wszystkim szybko rosnący popyt krajowy (rys. 4). Nie tylko konsumpcja prywatna, ale również inwestycje zwiększały w tym okresie w dwucyfrowym tempie – odpowiednio 11 i 19 proc. rocznie. Na szybkie tempo wzrostu popytu krajowego oddziaływała także rosnąca akcja kredytowa³⁰.

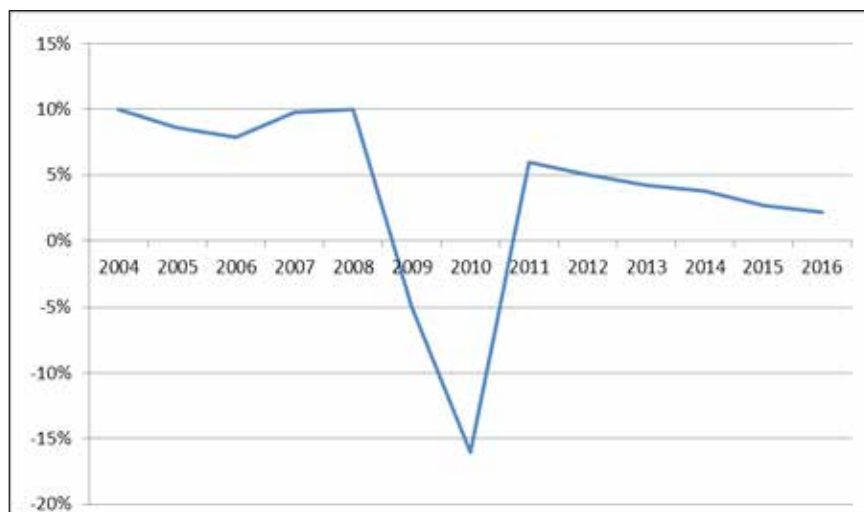
Na dynamiczny wzrost akcji kredytowej na Litwie złożyły się czynniki podażowe i popytowe. Z jednej strony, litewski rynek odnotował zwiększoną obecność banków zagranicznych (głównie z państw nordyckich), wykorzystujących łatwy dostęp do kapitału w swoich macierzystych oddziałach do ekspansji na rynku no-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Macroeconomic and Forecast Tables. [Online], <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/estonia.pdf>, dostęp: 03.07.2017 r.

³⁰ Strona: <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/gdp-growth-annual>, dostęp: 01.07.2017 r.

wych państw członkowskich UE³¹. Z drugiej strony, popyt na kredyt zwiększał się w szybkim tempie, napędzany przez wysoki wzrost bieżących i oczekiwanych dochodów, a także zmniejszające się relatywne koszty kredytu. Spadek kosztu obsługi pożyczek bankowych związany był przede wszystkim z popularyzacją kredytów denominowanych w walutach obcych, głównie w euro. Wynikało to z bardzo niskich, a nawet ujemnych, realnych stóp oprocentowania kredytów i pożyczek.



Rys. 4. Tempo wzrostu PKB Litwy w latach 2004–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/gdp-growth-annual>, dostęp: 01.07.2017 r.

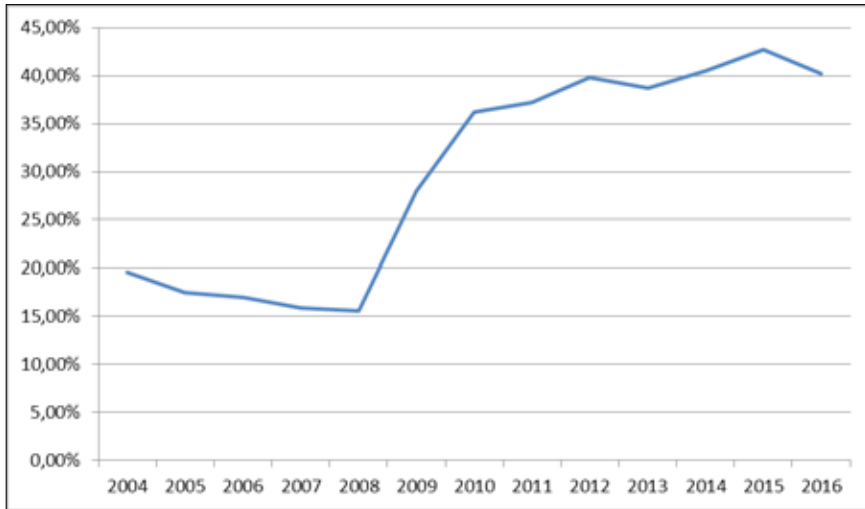
Równocześnie deficyt sektora finansów publicznych utrzymywał się na niskim poziomie, średnio 0,9 proc. PKB w latach 2004–2007. Podobnie jak w Estonii dług publiczny zaliczany był do najniższych w państwach UE – w 2007 r. był na poziomie 16,7 proc. PKB (rys. 5). Odpowiednia koniunktura w gospodarce miała wpływ na to, że Litwie udawało się utrzymywać niewielki deficyt sektora finansów publicznych.

Szybki wzrost popytu krajowego, opierający się na ekspansji kredytowej, skutkowało „przegrzaniem” się litewskiej gospodarki, choć w mniejszym zakresie niż w przypadku Estonii i Łotwy. Roczna inflacja HICP³² w latach 2004–2006 była niewielka i wyniosła średnio 2,5 proc. Do przyspieszenia dynamiki cen doszło do-

³¹ J. Gwartney, R. Lawson, *Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver 2017.

³² HICP (inflacja bazowa HICP, ang. *Harmonised Index of Consumer Prices*) – zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych wprowadzony przez Komisję Europejską. Zgodnie z traktatem z Maastricht wskaźnik HICP jest podstawą do oceny wzrostu cen w krajach UE.

piero w 2007 r., kiedy inflacja wzrosła do 5,8 proc., odpowiedzialne jednak za to były głównie rosnące ceny surowców energetycznych i żywności.



Rys. 5. Dług publiczny Litwy w latach 2004–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/government-debt-to-gdp>, dostęp 01.07.2017 r.

Już na początku 2008 r. w państwie litewskim można było zaobserwować spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, związane z zaostrzeniem kryteriów przyznawania kredytów przez zagraniczne instytucje bankowe. Doprowadziło to do spowolnienia wzrostu inwestycji, głównie w sektorze budowlanym. Poważne załamanie gospodarki litewskiej nastąpiło po wybuchu globalnego kryzysu finansowego w drugiej połowie 2008 r. Spadek PKB w ujęciu rocznym nastąpił już w IV kwartale 2008 roku, a w całym 2009 r. PKB zmniejszył się o aż 14,9 proc. (rys. 4). Wskazany spadek stanowił wynik głównie obniżającego się popytu krajowego w zakresie konsumpcji i inwestycji³³.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na ograniczenie aktywności gospodarczej było załamanie handlu międzynarodowego. Skala spadku eksportu była wzmacniania przez aprecjację realnego kursu walutowego do kryzysu, jak również przez to, że najważniejsi partnerzy handlowi Litwy, czyli Łotwa, Estonia i Rosja, także wyjątkowo silnie odczuli globalny kryzys. Warto dodać, że spadek eksportu nie był aż tak duży jak spadek importu, co spowodowało, że eksport netto miał dodatkowy wkład do wzrostu gospodarczego i jednocześnie amortyzował znaczące spadki popytu krajowego. Mniejszy zakres załamania eksportu niż importu dopro-

³³ Strona: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Estonia.pdf, dostęp 04.07.2017 r.

wadził również do wyraźnej poprawy salda w handlu zagranicznym oraz zmniejszenia nierównowagi zewnętrznej³⁴.

Załamanie gospodarcze, przede wszystkim przez działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, doprowadziło do wyraźnego pogorszenia się stanów finansów publicznych. Deficyt sektora finansów publicznych zwiększył się z 1 proc. w 2007 r. do 9,6 proc. w 2009 r., a dług publiczny w latach 2008–2010 wzrósł z 15,4 do 36,3 proc. PKB.

Już w drugiej połowie 2010 r. gospodarka narodowa Litwy powróciła na ścieżkę wzrostu. W latach 2011–2016 średnie roczne tempo wzrostu PKB wynosiło 4 proc. i – oprócz Estonii i Łotwy – było największe wśród państw UE. W pierwszym okresie ożywienie gospodarcze opierało się na szybkiej odbudowie eksportu wynikającej m.in. z odzyskania konkurencyjności kosztowej³⁵. Systematycznie coraz większego znaczenia zaczął nabierać popyt krajowy, przede wszystkim konsumpcja prywatna, napędzana poprawiającą się sytuacją na rynku pracy. Mimo że wzrost konsumpcji i inwestycji pociągnął za sobą wzrost importu, wkład eksportu netto do wzrostu gospodarczego na Litwie w latach 2011–2016 utrzymywał się na dodatnim poziomie.

Warto zwrócić uwagę, że mimo dynamicznego wzrostu gospodarczego w ostatnim okresie poziom realnego PKB na Litwie dopiero w 2014 r. osiągnął poziom z przełomu lat 2007–2008. Deficyt w handlu zagranicznym wynikał po części z dużej, największej wśród państw członkowskich UE, skali powiązań handlowych z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw (głównie z Rosją)³⁶, która w latach 2013–2014 wyróżniała się bardzo niską dynamiką importu.

Na koniec 2016 r. w litewskim eksporcie/importcie dominującymi grupami towarowymi były produkty mineralne (odpowiednio 13,9 i 18,6 proc.), maszyny i urządzenia mechaniczne, urządzenia elektryczne (odpowiednio 14,7 i 18,1 proc.) oraz produkty przemysłu chemicznego i przemysłów pokrewnych (odpowiednio 10,9 i 12 proc.). W 2016 r. Litwa najwięcej eksportowała do Rosji (13,5 proc.), Łotwy (9,9 proc.), Polski (9 proc.) oraz Niemiec (7,7 proc.). W tym samym okresie Litwa najwięcej importowała z Rosji (14,4 proc.), Niemiec (12 proc.), Polski (10,8 proc.) oraz Łotwy (8 proc.). Podobnie jak w przypadku pozostałych państw bałtyckich także Republika Litewska wykazuje dużą zależność od rynku rosyjskiego.

Głównym celem polityki gospodarczej jest zwiększenie zatrudnienia oraz podniesienie zamożności społeczeństwa. Jednym z podstawowych problemów gospodarczych Litwy, oprócz spadku gospodarczego wynikającego z kryzysu finan-

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Strona: <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/lit.pdf>, dostęp: 04.07.2017 r.

³⁶ W 2013 r. eksport na rynki krajów WNP stanowił 31,6 proc., a do Rosji – 20,0 proc. eksportu Litwy.

sowego, jest deficyt zaopatrzenia w energię elektryczną i jednocześnie zamknięcie starej elektrowni jądrowej w Ignalinie pod koniec 2009 r. Dlatego priorytetem polityki gospodarczej jest zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego, w tym działania na rzecz połączenia systemów elektroenergetycznych oraz systemów przesyłu gazu Polski i Litwy³⁷.

Republika Litewska realizuje aktywną politykę przyciągania inwestycji. Na obszarze państwa funkcjonuje siedem specjalnych stref ekonomicznych zapewniających inwestorom gotową infrastrukturę i warunki prawne prowadzenia działalności oraz ulgi podatkowe: 0 proc. CIT przez pierwsze sześć lat działalności i 7,5 proc. na kolejne 10 lat, zwolnienie z podatku od nieruchomości, wolna od opodatkowania dywidenda. Dodatkowo spółki prowadzące na Litwie działalność o charakterze badawczo-rozwojowym mają trzykrotnie zmniejszony podatek dochodowy. Warto zwrócić uwagę, że podstawą litewskiej gospodarki jest sektor małych i średnich przedsiębiorstw (sektor MSP). W strukturze litewskich MSP największy odsetek stanowią przedsiębiorstwa zatrudniające do 50 pracowników, z kolei najpopularniejszą działalnością w sektorze MSP jest działalność handlowa. Pomimo światowego kryzysu gospodarczego sektor MSP zachował swoją dominującą pozycję w gospodarce i jest jej głównym motorem³⁸.

W latach 2004–2016 gospodarka Litwy wyróżniała się, podobnie jak gospodarki pozostałych państw bałtyckich, bardzo dużą zmiennością makroekonomiczną. Okres boomu gospodarczego w pierwszych latach po przystąpieniu do UE doprowadził do powstania licznych nierównowag zewnętrznych i wewnętrznych. W chwili wybuchu globalnego kryzysu w 2008 r. doprowadziło to do jednego z najsilniejszych załamań gospodarczych, nie tylko krajach bałtyckich, ale również w całej UE. W następnych latach, głównie dzięki konsolidacji fiskalnej oraz dostosowaniom na rynku pracy zwiększającym konkurencyjność litewskiej gospodarki, nierównowagi zewnętrzne i wewnętrzne zostały znacząco ograniczone. Litwa powróciła na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego przy niskiej inflacji. Jednakże największa spośród państw bałtyckich zależność od rynku rosyjskiego, możliwe ponowne wystąpienie nierównowagi na rynku nieruchomości, jak również obserwowany w ostatnich latach wzrost wynagrodzeń i kosztów pracy są istotnymi zagrożeniami dla stabilności litewskiej gospodarki³⁹.

Gospodarka narodowa Litwy pozostaje ciągle jedną z najsilniejszych i najbardziej zróżnicowanych gospodarek z trzech krajów bałtyckich. W ostatnich latach powstały wysoko wyspecjalizowane przedsiębiorstwa działające w dziedzinie

³⁷ Strona: <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/lit.pdf>, dostęp: 04.07.2017 r.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

elektroniki, chemii, budowy maszyn, obróbki metalu i drewna, materiałów budowlanych oraz artykułów spożywczych. Przemysł elektrotechniczny i elektryczny korzysta głównie z surowców importowanych. Głęboki kryzys litewska gospodarka przeżywała po uniezależnieniu się od Związku Radzieckiego, co wynikało ze zmiany systemu zarządzania. Tendencja wzrostowa rozpoczęła się od roku 1994. Uzależnienie od rosyjskich surowców, szczególnie ropy i gazu, pozostaje istotnym problemem litewskiej gospodarki. Wymaga ono ciągle politycznych decyzji, Rosja bowiem często stosuje szantaż. Mimo zależności surowcowych ostatecznym celem Litwy jest stworzenie niezależnej i sprywatyzowanej gospodarki, szczególnie przedsiębiorstw strategicznych i branży energetycznej oraz transportowej. Litwa ma nadal duży wzrost gospodarczy, który jednak w ciągu ostatnich lat systematycznie się spowalnia. Głównymi branżami przyczyniającymi się do wzrostu gospodarczego są przemysł, handel hurtowy i detaliczny, hotelarstwo i gastronomia oraz gospodarka budowlana⁴⁰. Mimo wielu zagranicznych inwestycji bezpośrednich deficyt bilansu płatniczego ponownie się zwiększył, a tym samym jest słabym punktem litewskiej gospodarki. Istotnym problemem społecznym pozostaje ciągle wysoka stopa bezrobocia, która w 2001 r. osiągnęła poziom 17,4 proc. W 2009 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 13,7 proc. Litwa przy inflacji 1,2 proc. pozostaje państwem UE o największej stabilności cen. Przystąpienie do UE spowodowało ożywienie zarówno eksportu, jak i importu⁴¹.

Łotwa

Łotwa nieustannie czerpie korzyści gospodarcze ze strategicznego położenia na głównym szlaku handlowym między północą i południem oraz wschodem i zachodem. Do roku 2008 łotewska gospodarka była jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek UE. Postępujący kryzys finansowy jednak nie ominął Łotwy. Pojawiły się wraz z nim zagrożenia rosnącej inflacji, niższego eksportu, ujemnego salda bilansu handlu zagranicznego. Obecnie największym wyzwaniem jest walka z bezrobociem, które według danych Eurostatu, w grudniu 2012 r. wynosiło już blisko 15 proc., a w 2016 – ponad 10 proc. Problemem łotewskiej gospodarki pozostaje wysoka emigracja zarobkowa, stanowiąca około 7–9 proc. ogółu zatrudnionych. Innym problemem jest również udział tzw. szarej strefy w gospodarce łotewskiej, które ma najwyższy wskaźnik – w latach 2013–2015 – 21,3 proc. PKB – w całej UE. Optymistyczne prognozy rozwoju gospodarczego Łotwy odnoszą się do rosną-

⁴⁰ M. Gwosdz, S. Budy, A. Devjatkov, A. Frevel, K. Kochta, P. Robejsek (red.), *Litwa w zarysie, op.cit.*, s. 3–4.

⁴¹ Strona: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eb024_en.pdf, dostęp: 04.07.2017 r.

cego popytu wewnętrznego, nowych impulsów inwestycyjnych, rosnącej dynamiki łotewskiego eksportu i ogólnej stabilizacji gospodarczej⁴².

Transformacja gospodarcza na Łotwie została uwieńczona przystąpieniem w 2004 r. do UE, co przyczyniło się do dynamicznego rozwoju gospodarczego w kolejnych kilku latach. Łotwa boleśnie odczuła kryzys gospodarczy w latach 2008–2009. Rządowi jednak stosunkowo szybko udało się przezwyciężyć skutki kryzysu i spełnić kryteria konwergencji⁴³. Mimo że kryzys zadłużenia w strefie euro wciąż nie został do końca rozwiązany, Łotwa 1 stycznia 2014 r. wprowadziła u siebie wspólną walutę europejską, stając się jednocześnie osiemnastym państwem Eurolandu. Akt ten ma dla Republiki Łotewskiej nie tylko duże znaczenie gospodarcze, ale również geopolityczne. Członkostwo w unii gospodarczej i walutowej jest dla tego państwa zrzućciem przyklejanej jej łatki kraju postsowieckiego i jednocześnie zbliżeniem się do centrum UE.

Istotnym celem gospodarczym Łotwy stała się integracja ze strukturami politycznymi oraz gospodarczymi Europy Zachodniej, która była postrzegana jako gwarant niepodległości państwa i trwałego wyrwania się spod wpływów Federacji Rosyjskiej. Jak już wspomniano, Łotwa w maju 2004 r. została przyjęta do UE. Od tego momentu aż do kryzysu finansowego w 2008 r. PKB Łotwy zwiększał się w tempie przekraczającym 10 proc. rocznie (w 2006 r. dynamika wzrostu wyniosła 12,2 proc.), podczas gdy państwa Eurolandu w tym okresie rozwijały się w tempie 2 proc. rocznie (rys. 6)⁴⁴.

Na sukces gospodarczy Łotwy złożyło się kilka czynników⁴⁵:

- szybka prywatyzacja przedsiębiorstw. W rękach państwa znajdują się przedsiębiorstwa mające duże znaczenie dla bezpieczeństwa kraju, takie jak koleje czy przedsiębiorstwa energetyczne;
- odejście od subwencjonowania nieefektywnej produkcji;
- liberalna polityka podatkowa. Stopa podatku dochodowego została obniżona do 25 proc.;
- szerokie otwarcie gospodarki narodowej na zagraniczne inwestycje bezpośrednie i portfelowe.

Najistotniejszym motorem rozwoju gospodarczego Łotwy był dynamiczny wzrost prywatnej konsumpcji, dodatkowo stymulowany nisko oprocentowanymi kredytami konsumpcyjnymi i mieszkaniowymi zaciąganimi najczęściej w euro. Wysoka dynamika konsumpcji zmniejszyła dystans dzielący Republikę Łotew-

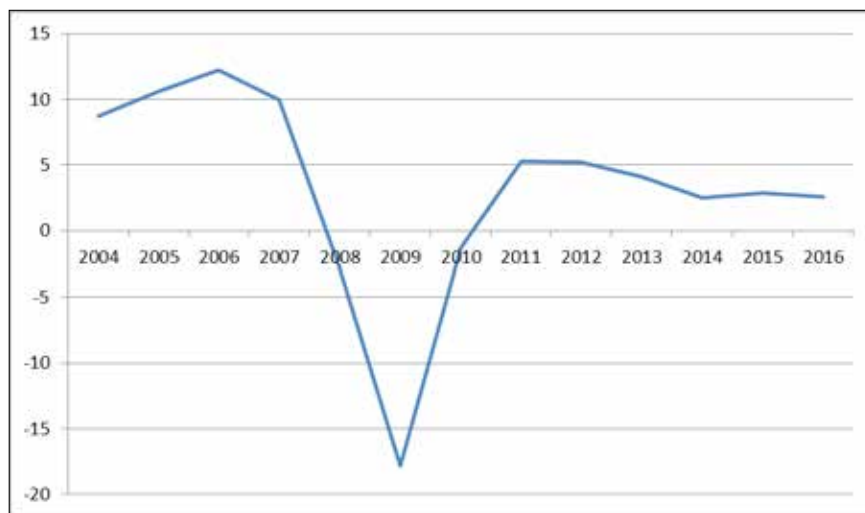
⁴² *Ibidem*, s. 23–25.

⁴³ Wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej wskaźniki ekonomiczne i zasady, jakie powinno spełniać państwo aspirujące do pełnego uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej.

⁴⁴ Strona: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_latvia_en.pdf, dostęp: 05.07.2017 r.

⁴⁵ Strona: https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/news/875150730120940/875150730120940_1.pdf, dostęp: 05.07.2017 r.

ską pod względem poziomu życia od najbogatszych państw europejskich⁴⁶. Łotwa w krótkim okresie dokonała modernizacji swojej infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, rozbudowała bazę turystyczną, częściowo zrestrukturyzowała rolnictwo i przy aktywnym udziale inwestorów zagranicznych zmodernizowała istniejące i zbudowała nowe, konkurencyjne w skali międzynarodowej, przedsiębiorstwa, przede wszystkim przemysłu elektromaszynowego.



Rys. 6. Tempo wzrostu PKB w Łotwie w latach 2004–2016

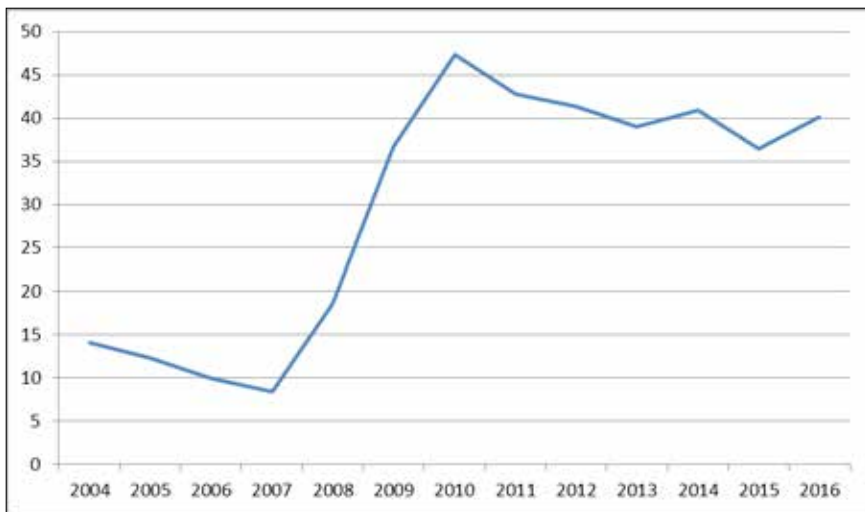
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://pl.tradingeconomics.com/latvia/gdp-growth-annual>, dostęp: 02.07.2017 r.

Tak jak w latach 2005–2007 łotewska gospodarka była najszybciej rozwijającą się gospodarką krajów bałtyckich, w latach 2008–2009 najdotkliwiej odczuła konsekwencje globalnego kryzysu gospodarczego. Przede wszystkim kryzys obnażył słabe strony gospodarki łotewskiej i błędy popełnione w polityce ekonomicznej rządu. Pierwsze symptomy „przegrzania” wystąpiły już pod koniec 2007 r., gdy gwałtownie zaczął się zwiększać deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Efektem tego był nasilający się spadek zaufania rynków finansowych do gospodarki Łotwy i systematyczne wycofywanie kapitału przez zagranicznych inwestorów⁴⁷. Kolejnym przejawem nadchodzących trudności ekonomicznych Łotwy był wysoki poziom długu publicznego (rys. 7). Kryzys finansowy unaoczniał, że na dłuższą metę nie powinno się utrzymywać sytuacji, w której zarobki rosną w znacznie szybszym tempie niż wydajność pracy. Warto zwrócić uwagę, że w la-

⁴⁶ Strona: <https://pl.tradingeconomics.com/latvia/government-debt-to-gdp>, dostęp: 02.07.2017 r.

⁴⁷ *Ibidem*.

tach 2005–2008 średnie płace na Łotwie niemal się podwoiły przy tylko minimalnym wzroście wydajności pracy.



Rys. 7. Dług publiczny w Łotwie w latach 2004–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://pl.tradingeconomics.com/latvia/government-debt-to-gdp>, dostęp: 02.07.2017 r.

Ze względu na światowy kryzys finansowy instytucje bankowe działające na Łotwie drastycznie ograniczyły kredyty dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Następstwem tego był olbrzymi spadek popytu wewnętrznego i zmniejszenie produkcji przemysłowej, ograniczenie liczby budowanych mieszkań oraz redukcja sprzedaży usług⁴⁸. Dalsze pogorszenie sytuacji gospodarczej Łotwy nastąpiło w 2009 r. – zwiększył się poziom bezrobocia, inflacji oraz ograniczono wynagrodzenia, głównie w sferze budżetowej. Pogorszeniu uległa również sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych – najuboższe rodziny ze względu na politykę cięć socjalnych otrzymały od państwa tylko ograniczoną pomoc finansową.

Błędy w polityce gospodarczej rządu oraz skutki globalnego kryzysu gospodarczego sprawiły, że Łotwa znalazła się na skraju bankructwa. Nowy rząd zaczął realizować drastyczny program oszczędnościowy uzgodniony jeszcze w 2008 r. z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i donatorami z UE. Zagraniczna pomoc dla gospodarki łotewskiej wyniosła 7,5 mld euro. Dodatkowo przeprowadzono liczne cięcia w wydatkach państwa oraz zwiększono podatki, aby deficyt budżetowy nie przekroczył wartości 10 proc. PKB. Równocześnie zredukowano o kilka tysięcy liczbę urzędników państwowych, obniżono wynagrodzenia w sferze budżet-

⁴⁸ Strona: <https://pl.tradingeconomics.com/latvia/government-debt-to-gdp>, dostęp: 02.07.2017 r.

towej, dokonano cięć w wydatkach socjalnych i dokonano oszczędności w wielu innych obszarach finansów publicznych⁴⁹.

Dzięki znacznym cięciom w wydatkach budżetowych, zwiększeniu dochodów z tytułu podatków oraz pakietowi pomocowemu udało się Republice Łotewskiej po trzech latach uzdrowić finanse publiczne i wejść na ścieżkę dynamicznego rozwoju gospodarczego. Jednakże społeczeństwo zapłaciło za ta wysoką cenę i w konsekwencji 10 proc. mieszkańców państwa zdecydowało się na emigrację. W latach 2011–2013 PKB zwiększył się o odpowiednio o 5,3, 5,2 i 4,4 proc., co sprawiło, że łotewska gospodarka stała się najszybciej rozwijającym się krajem UE. Wysokie i stabilne tempo wzrostu gospodarczego Łotwa zawdzięcza kilku czynnikom, wśród których szczególną uwagę należy zwrócić na liberalną politykę ekonomiczną rządu, elastyczny rynek pracy i umiejętność dostosowania się przedsiębiorstw do zmieniającej się sytuacji na rynku krajowym i rynkach zagranicznych⁵⁰.

Warto zwrócić uwagę, że Łotwa nie znajduje się pod tak dużymi wpływami skandynawskimi jak Estonia i nie jest na tyle samodzielna historycznie jak Litwa. Dodatkowo, w przeciwieństwie do Estonii, Łotwa należy do strefy euro dopiero od 2014 r. i nie ma tak aktywnej polityki wewnętrznej. Dąży jednak do wykorzystywania swojego centralnego położenia w celu zwiększania swoich wpływów w regionie przy realizacji tych samych projektów energetycznych, które stanowią przedmiot zainteresowania Litwy. Łotwa prezentuje również postawę otwartego partnera w współpracy gospodarczej z każdym krajem, także z Federacją Rosyjską⁵¹.

Wpływy rosyjskie, a także stała obecność czynnika rosyjskiego na Łotwie czynią jej sytuację inną niż w dwóch pozostałych krajach bałtyckich. Na Łotwie duże wpływy mają oligarchowie, którzy są zainteresowani współpracą z Rosją. Co więcej, Łotwa jest ogromnie potrzebna Rosji, ponieważ często służy jako rodzaj przeszkody przy podpisywaniu projektów dotyczących całego regionu bałtyckiego oraz projektów prozachodnich UE, np. obecny niepewny projekt RailBaltica⁵².

Podsumowanie

Na początku członkostwa w UE setki tysięcy osób w wieku produkcyjnym – między innymi estońscy kierowcy autobusów i lekarze – w poszukiwaniu wyż-

⁴⁹ Strona: https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Latvia_2015_Eng.pdf, dostęp: 05.07.2017 r.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Strona: [http://danskeresearch.danskebank.com/link/Balticeconomiesin20152016/\\$file/Balticeconomies_in_2015_2016.pdf](http://danskeresearch.danskebank.com/link/Balticeconomiesin20152016/$file/Balticeconomies_in_2015_2016.pdf), dostęp: 05.07.2017 r.

⁵² Linia kolejowa będąca wraz z połączeniem drogowym Via Baltica elementem transeuropejskiego korytarza transportowego, łącząca torem normalnym Warszawę, Kowno, Rygę, Tallinn i Helsinki. Planowana RailBaltica w Polsce to 341 km trasy kolejowej, z czego 172 km linii dwutorowej i 169 km linii kolejowej jednotorowej. Pociągi będą mogły jeździć tą trasą z prędkością 160 km/h.

szych zarobków wyjechało do sąsiedniej Finlandii, a litewscy i łotewscy robotnicy budowlani podjęli pracę w Wielkiej Brytanii i Irlandii, dwóch unijnych krajach, które nie zamknęły swych rynków przed napływem siły roboczej z nowych państw członkowskich. Dla równowagi demograficznej małych narodów emigracja na tak masową skalę stanowi wielkie wyzwanie.

Znaczący sukces gospodarczy państw bałtyckich osiągnięty w połowie pierwszej dekady nowego stulecia miał też swój słaby punkt – dynamiczny wzrost napędzany był bowiem nie tyle przez producentów, ile przez konsumpcję wewnętrzną, a zwłaszcza budowlany boom wywołany tanimi kredytami udzielanymi przez nordyckie banki, które zdominowały sektor bankowy. Niepokojącym wskaźnikiem rzeczywistego stanu gospodarki państw bałtyckich był zawsze duży deficyt handlowy. Kryzys nastąpił w 2008 r., kiedy wzrost został zastopowany, a inflacja wzrosła. Sytuację pogorszył światowy kryzys finansowy, który uwidocznił się we wrześniu. W szczególnie trudnym położeniu znalazła się Łotwa; by utrzymać płynność i uniknąć dewaluacji waluty, musiała sięgnąć po pożyczkę z Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁵³. Wskutek wprowadzenia drastycznych oszczędności we wszystkich trzech państwach nastąpiła poprawa sytuacji i powrócił wzrost gospodarczy.

Bibliografia Literatura

- Beissinger M.R., *Nationalist Mobilization and the Collapse of the Soviet State*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 2004.
- Dziewulski R., Otachel B., *Postępy Estonii, Litwy i Łotwy w przygotowaniu do członkostwa w UE – na podstawie raportów okresowych Komisji Europejskiej z października 1999 r.*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2000, nr 2.
- Estonian Preliminary Balance of Payment for the Year 2016*, Bank of Estonia, Tallinn 2017.
- Feldmann M., *The Fast Track from the Soviet Union to the World Economy: External Liberalization in Estonia and Latvia*, „Government and Opposition” 2011, nr 36(4).
- Gajda-Kantorowska M., *Przyczyny i konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro*, w: *Perspektywa – wyzwania współczesnej gospodarki*, t. 1, M. Buszko, D. Krupa, A. Drews (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2015.
- Gwartney J., Lawson R., *Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver 2017.
- Gwosdz M., Budy S., Devjatkov A., Frevel A., Kochta K., Robejsek P. (red.), *Estonia w zarysie*, Wyd. HausRissen Hamburg – Międzynarodowy Instytut Polityki i Gospodarki, Parlament Hanzeatycki e.V. Projekt wspierany przez Unię Europejską w ramach programu Prince, Hamburg 2014.

⁵³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaakceptował pożyczkę pomocową w wysokości 1,7 mld euro, jako część pomocy o wartości 7,5 mld euro, w tym 3,1 mld z UE i 1,8 mld z krajów nordyckich.

- Korhonen I., *Some implications of EU membership on Baltic monetary and exchange rate policies*, Bank of Finland, Institute for Economics in Transition BOFIT, Helsinki 2016.
- Norkus Z., *Why Did Estonia Perform Best? The North-South Gap in the Post-Socialist Economic Transition of the Baltic States*, „Journal of Baltic Studies” 2007, nr 38(1).
- Nowe pogranicze Europy. Litwa, Łotwa, Estonia*, E. Teichmann (red.), Szkoła Główna Handlowa – Kolegium Gospodarki Światowej, PWE, Warszawa 2003.
- Pacuk M., *Wprowadzenie do problematyki Europy Bałtyckiej*, w: *Europa Bałtycka. Rozwój koncepcji*, M. Pacuk (red.), „Regiony Nadmorskie”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
- Posel-Częściak E., *Lithuania, Poland, Transatlantic Dimension*, “Lithuanian Foreign Policy Review” 2014, nr 2.
- Raudjärv M., *Exconomic Restructuring and Social Polarization in Estonia*, w: W. Trillenberg (red.), A. Krysvatyy, Ye. Savelyev, *Platzbestimmung Osteuropas in der sozio-ökonomischen Globalisierung*, Berlin 2015.
- Steen A., *Between Past and Future: Elites, Democracy and the State in Post-Communist Countries: A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania*, Ashgate, Aldershot 2012.
- Zaleski J., Wojewódka C., *Europa Bałtycka*, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Zinchenko B., *Gospodarki krajów nadbałtyckich w obliczu kryzysu*, w: *Globalny kryzys a jednocząca się Europa*, W. Siwiński, D. Wojtowicz (red.), Poltext, Warszawa 2010.

Netografia

- [http://danske-research.danskebank.com/link/Balticeconomiesin20152016/\\$file/Baltic_economies_in_2015_2016.pdf](http://danske-research.danskebank.com/link/Balticeconomiesin20152016/$file/Baltic_economies_in_2015_2016.pdf).
- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_latvia_en.pdf.
- <http://www.doingbusiness.org/~media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/lit.pdf>.
- <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/estonia.pdf>.
- https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eb024_en.pdf.
- <https://pl.tradingeconomics.com/latvia/government-debt-to-gdp>.
- <https://pl.tradingeconomics.com/lithuania/gdp-growth-annual>.
- <https://tradingeconomics.com/estonia/>.
- <https://tradingeconomics.com/estonia/balance-of-trade>.
- <https://tradingeconomics.com/estonia/gdp>.
- https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Estonia.pdf.
- https://www.flandersinvestmentandtrade.com/export/sites/trade/files/news/875150730120940/875150730120940_1.pdf.
- https://www.oecd.org/eo/surveys/Overview_Latvia_2015_Eng.pdf.

Streszczenie

Termin „państwa bałtyckie” jest ogólnie przyjętym pojęciem służącym do opisywania Litwy, Łotwy i Estonii, sugerującym ich bliskość. W rzeczywistości wskazana bliskość widoczna jest raczej w wymiarze geograficznym niż w jakimkolwiek innym. Poczucie wspólnego zagrożenia, stanowiące następstwo historii ostatnich kilkudziesięciu lat, jest najmocniejszym – a być może również jedynym – spoiwem

łączącym politykę Litwy, Łotwy i Estonii. Autorka omawia przeobrażenia gospodarek tych państw po 1991 r., wspólne problemy oraz różne drogi rozwoju.

Summary

The term „Baltic States” is a generally accepted term used to describe Lithuania, Latvia and Estonia, suggesting their proximity. In fact, the indicated proximity is more visible in geographical terms than in any other. The sense of common threat, which is a consequence of the history of the last few decades, is the strongest – and perhaps also the only – binder linking the policies of Lithuania, Latvia and Estonia. The author discusses the transformations of the economies of these countries after 1991, common problems and various development paths.

Słowa kluczowe

Państwa bałtyckie, Litwa, Łotwa, Estonia, globalizacja

Keywords

Baltic States, Lithuania, Latvia, Estonia, globalization.

Renata Runiewicz – dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Krzysztof Szczepanik

ODBUDOWA POLSKIEJ SŁUŻBY ZAGRANICZNEJ W LATACH 1917–1921

Panuje dość powszechne przekonanie, że na wielkie wydarzenia historyczne decydujący wpływ miały wybory przywódców (liderów) lub jednorazowe decyzje w formie ważnych aktów prawnych, tworzące instytucje lub zasady w wymiarze krajowym lub międzynarodowym. Z pewnością tak nie było w przypadku odrodzenia państwa polskiego po I wojnie światowej ani związanej z tym odbudowy polskiej służby zagranicznej. Był to niewątpliwie proces, który przebiegał intensywnie w latach 1917–1921¹ w bardzo skomplikowanych uwarunkowaniach wewnętrznych i międzynarodowych. Siła i znaczenie artykulacji polskich interesów w kontekście walki o odzyskanie niepodległości było zasługą wysiłku, talentu i możliwości wielu ludzi działających zarówno na terenie zaborów, jak i walczących o sprawę polską poza jej granicami. Nieodzownym elementem tych działań były tworzone przez tych ludzi różnego typu struktury organizacyjne. Oba te elementy razem oraz zdolność do kompromisów stoją za sukcesem, jakim było odrodzenie Polski po 123 latach zaborów.

Sytuacja międzynarodowa u schyłku I wojny światowej

Przed 1914 rokiem sprawa przyszłości Polski w praktyce nie istniała na forum międzynarodowym, a mocarstwa europejskie trwały przy zasadach określonych jeszcze na kongresie wiedeńskim w 1815 roku. Sprawy tej nie zmienił wybuch powstania listopadowego w 1830 r. ani styczniowego w 1863 roku. Dopiero wybuch i przebieg I wojny światowej stworzył nowe uwarunkowania międzynarodowe dla sprawy polskiej. Ponoszące klęskę Niemcy i Austro-Węgry oraz osłabiona wojną Rosja (wraz z rozsadzającym ją od środka narastającym ruchem rewolucyjnym) nie były w stanie zagłuszyć silniejszej artykulacji interesów polskich na forum międzynarodowym. Sprzyjał temu zaistniały konflikt zbrojny między zaborcami oraz różne próby wykorzystywania przez nich sprawy polskiej, choć nigdy ich koncep-

¹ Przyjęta cezura początkowa odwołuje się do daty rozpoczęcia działalności przez ważne ośrodki niepodległościowe, cezura końcowa zaś do zakończenia wojny polsko-bolszewickiej w traktacie ryskim (ostateczne ustanowienie granic państwa) oraz przyjęcia konstytucji marcowej, która regulowała ostatecznie strukturę i formy działania najważniejszych instytucji państwa.

cje w tej sprawie nie były zbyt precyzyjne i stanowiły raczej wyraz krótkotrwałej taktyki zależnej od przebiegu działań wojennych². Z jednej strony porażka Rosji w końcowej fazie wojny stała się kluczowym elementem umożliwiającym realizację polskich postulatów niepodległościowych. Z drugiej, Niemcy i Austro-Węgry, które wprawdzie zwyciężyły na wschodzie, ale stanęły wobec dramatycznej sytuacji na zachodzie. Wyczerpały bowiem swoje wszelkie zasoby, ludzkie i materialne, umożliwiające dalsze prowadzenie wojny, do której włączyły się także ze swym ogromnym potencjałem Stany Zjednoczone. Wojna zbliżała się tym samym do swego kresu.

Spustoszenie i ogrom strat ludzkich, jakie spowodowała I wojna światowa znacznie wzmocniły zwolenników nurtu idealistycznego w stosunkach międzynarodowych, wierzących, że świat kierujący się wyłącznie kategoriami pragmatycznego interesu i siły prowadzi do nieszczęścia w skali globalnej. Intensywnie zaczęto myśleć o możliwości kształtowania porządku światowego tak, aby zapobiec w przyszłości podobnym zdarzeniom. Jednym z orędowników takiej myśli był prezydent USA Thomas Woodrow Wilson. Ósmego stycznia 1918 r. w orędziu do Kongresu przedstawił on program pokojowy, w którym zdefiniował zasady ustanowienia nowego, trwałego i sprawiedliwego ładu światowego po zwycięstwie aliantów w I wojnie światowej. Wilson zaproponował przyjęcie niestosowanych wcześniej rozwiązań w stosunkach międzynarodowych. Specjalna rola została wyznaczona Lidze Narodów, powołanej po raz pierwszy w historii specjalnej organizacji mającej zapewnić pokój i współpracę międzynarodową. Wypracowany dokument, powszechnie znany jako „Czternaście punktów Wilsona”, nabrał szczególnego znaczenia po podpisaniu 11 listopada 1918 r. rozejmu w Compiègne, kończącego działania wojenne. Postulaty Wilsona zostały uwzględnione w traktacie wersalskim z 28 czerwca 1919 roku. Dla sprawy polskiej najistotniejsze znaczenie miał punkt 13., który zapowiadał: „Stworzenie niepodległego państwa polskiego na terytoriach zamieszkałych przez ludność bezsprzecznie polską, z wolnym dostępem do morza, niepodległością polityczną, gospodarczą, integralność terytoriów tego państwa ma być zagwarantowana przez konwencję międzynarodową”³.

Aktywność krajowych i zagranicznych ośrodków niepodległościowych

Już od początku I wojny światowej zaktywizowały się polskie ośrodki niepodległościowe działające na terenie zaborów oraz w różnych miejscach poza granica-

² Szerzej zob. J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, PWN, Warszawa 1980, s. 43–56.

³ Pełny tekst zob.: <https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/index.html?dod-date=108>, dostęp: 18.04.2019 r.

mi państw zaborczych. Na terenie zaborów działał Naczelny Komitet Narodowy (NKN), który powstał w Krakowie 16 sierpnia 1914 r.⁴ Skupiał galicyjskie środowiska polityczne dążące do zjednoczenia ziem polskich zaborów austriackiego i rosyjskiego, w ramach projektowanej monarchii Austro-Węgiersko-Polskiej, pod berłem Habsburgów. Liczono, że w ten sposób uda się stworzyć zręby nowej polskiej administracji, co w praktyce okazało się w tym momencie trudne do zrealizowania⁵.

Za granicą NKN utworzył agencje prasowe jako swoje przedstawicielstwa zagraniczne. Ich koncepcję działania opracowali późniejsi znani dyplomaci: Michał Sokolnicki⁶, Leon Wasilewski⁷ i Stanisław Kot⁸. Były one substytutami placówek dyplomatycznych, działającymi pod kuratelą Austro-Węgier i Niemiec w państwach centralnych i neutralnych (Berlin, Berno, Budapeszt, Haga, Kopenhaga, Mediolan, Paryż, Rapperswil, Sofia, Sztokholm, Wiedeń) oraz w Stanach Zjednoczonych (Chicago) bez prawa zajmowania się sprawami politycznymi. Agencje odegrały jednak ważną rolę w organizowaniu podróży politycznych delegatów prasowych, których zadaniem było „wywoływanie zainteresowania dla sprawy polskiej i znalezienie poparcia dla interesów państwowych narodu polskiego”⁹.

Piątego listopada 1916 r. okupacyjne władze niemieckie i austro-węgierskie wydały proklamację obu cesarzy zawierającą obietnicę powstania Królestwa Pol-

⁴ Szerzej o działalności NKN i jego agend zob. J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, *op.cit.*, s.75–84; J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, PISM, Warszawa 2013, s. 13–268; A. Chwałba, *Wielka wojna Polaków 1914–1918*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 169–184.

⁵ *Ibidem*, s. 168–170.

⁶ Michał Sokolnicki (1880–1967) – przed 1918 r. prywatny sekretarz J. Piłsudskiego, sekretarz generalny NKN, członek delegacji polskiej na konferencję pokojową w Paryżu w 1919 r. (sekretarz części delegacji wytypowanej przez Naczelnika Państwa), pierwszy radca poselstwa w Londynie (1919), poseł w Helsinkach (1920–1922), naczelnik Wydziału Historyczno-Archiwalnego centrali MSZ (1923), odszedł ze służby w 1923 r. na skutek czystki personalnej prowadzonej przez ministra Mariana Seydę. Po przewrocie majowym 1926 r. przywrócony do służby (1927 r.), pracownik Departamentu Polityczno-Ekonomicznego MSZ, poseł RP w Danii (1931–1936), ambasador RP w Turcji (1936–1945).

⁷ Leon Wasilewski (1870–1936) – działacz PPS, od 1914 r. w NKN, współpracownik J. Piłsudskiego, twórca polityki wschodniej; w listopadzie 1918 r. został ministrem spraw zagranicznych w rządzie J. Moraczewskiego. Po dymisji rządu wyjechał do Francji i uczestniczył w pracach Komitetu Narodowego Polskiego (KNP), dokooptowany jako delegat Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego po przekształceniu KNP w delegację Polski na paryską konferencję pokojową, w latach 1920–1921 poseł w Estonii, czynny uczestnik negocjacji pokojowych z Rosją Sowiecką, kończących wojnę polsko-bolszewicką, po traktacie ryskim w 1921 r. przewodniczący polskiej komisji do spraw delimitacji granicy wschodniej. Por. *Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service*, opr. K. Smolana, t. II, MSZ, Warszawa 2009, s. 90–94.

⁸ Stanisław Kot (1885–1975) – kierownik Biura Prasowego Departamentu Wojskowego NKN (1915), wicepremier w rządzie gen. W. Sikorskiego (1939–1940), ambasador Rządu RP na uchodźstwie w ZSRR (1941–1942), minister stanu na Bliskim Wschodzie (1942–1943), minister informacji (1943–1944), ambasador w Rzymie z ramienia Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (1945–1947). Szerzej o działalności NKN tego okresu zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 29–35.

⁹ Fragment Cyrkularza nr 1 do delegatów prasowych za granicą, cyt. za: *ibidem*, s. 35.

skiego. Istotnymi implikacjami tzw. aktu 5 listopada stały się działania organizujące na terenach polskich zręb autonomicznych instytucji¹⁰.

Piętnastego stycznia 1917 r. rozpoczęła działalność Tymczasowa Rada Stanu w Królestwie Polskim, a tzw. patent z 12 września 1917 r. oddał najwyższą władzę w Królestwie Polskim Radzie Regencyjnej (RR). Na jej czele stanęli regenci: abp Aleksander Kakowski, Zdzisław Lubomirski i Józef Ostrowski, którzy jednak nie mieli możliwości sprawowania samodzielnej polityki zagranicznej¹¹.

Po rozwiązaniu NKN Rada Regencyjna przejęła, wzmocniła i poszerzyła odziedziczoną po NKN sieć placówek prasowych (doszły m.in. placówki w Moskwie, Kijowie, Konstantynopolu, Petersburgu i Helsingforsie). Za ich pośrednictwem RR próbowała półoficjalnie, lecz bezskutecznie wpływać na rozwój sytuacji politycznej pod koniec wojny. Rada odegrała jednak istotną rolę w tworzeniu struktur administracyjnych odtwarzanej powoli państwowości polskiej oraz przygotowywania jej kadr urzędniczych. Przez działające za granicą placówki oraz zajmujący się w RR sprawami zagranicznymi Departament Spraw Politycznych (przemianowany wkrótce na Departament Stanu) powstawały załączki przyszłego MSZ¹². Z działalnością RR związani byli przyszli znani dyplomaci II RP, tacy jak Stefan Przewdziecki¹³, Roman Knoll¹⁴, Juliusz Łukasiewicz¹⁵, Tytus Komarnicki¹⁶,

¹⁰ Szerzej zob. J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, *op.cit.*, s. 116–119; A. Chwalba, *Wielka wojna...*, *op.cit.*, s. 275–288.

¹¹ Szerzej zob. *ibidem*, s. 289–306.

¹² Szerzej o przejmowaniu placówek NKN przez RR oraz o działalności Departamentu Spraw Politycznych zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 269–350.

¹³ Stefan Przewdziecki (1879–1932) – przedstawiciel Departamentu Stanu RR w Wiedniu, dyrektor Protokołu Dyplomatycznego MSZ (1919–1920), dyrektor Gabinetu Ministra i Protokołu Dyplomatycznego MSZ (1921–1928), poseł, a następnie ambasador we Włoszech (1928–1932).

¹⁴ Roman Knoll (1888–1946) – urzędnik w przedstawicielstwie RR w Piotrogradzie (1918), kierownik Wydziału Wschodniego w Departamencie Stanu RR, referent Wydziału Wschodniego MSZ (1919), a następnie kierownik (1920), radca legacyjny, następnie *chargé d'affaires* poselstwa przy rządzie Rosji Radzieckiej (1921–1923), poseł w Turcji (1924–1926), podsekretarz stanu w MSZ (1926), poseł we Włoszech (1927–1928), poseł w Berlinie (1928–1930), podczas II wojny światowej szef Sekcji Spraw Zagranicznych Delegatury Rządu na Kraj – kryptonim „Moc” (1943–1945). Szerzej zob. H. Bartoszewicz, *Roman Knoll. Polityk i dyplomata*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

¹⁵ Juliusz Łukasiewicz (1892–1951) – starszy referent spraw rosyjskich w Wydziale Politycznym MSZ (1918–1919), radca legacyjny w Paryżu (1921–1922), poseł w Rydze (1926–1929), poseł w Wiedniu (1931–1932). Poseł, a następnie ambasador RP w Moskwie (1933–1936), ambasador w Paryżu (1936–1939). Por. *Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service*, opr. K. Smolana, t. I, MSZ, Warszawa 2007, s. 91–95.

¹⁶ Tytus Komarnicki (1896–1967) – pracownik centrali MSZ (1920–1924), sekretarz poselstwa w Poselstwie RP w Belgradzie (1924), pracownik Departamentu Prawnego centrali MSZ (1924–1928), sekretarz poselstwa w Berlinie (1928–1929), radca poselstwa przy Watykanie (1928–1929), radca poselstwa w Hadze (1930–1931), zastępca delegata i sekretarz generalny Delegacji RP na Konferencję Rozbrojeniową (1932), poseł w Bernie (1938–1940), poseł przy królewskim rządzie holenderskim w Londynie, na następnie po wyzwoleniu w Hadze (1944–1945).

Stanisław Patek¹⁷, Kajetan Dzierżykraj-Morawski¹⁸, Karol Bader¹⁹ czy Waław Babiński²⁰.

Dwudziestego szóstego października 1918 r. RR wydała dekret o utworzeniu Ministerstwa Spraw Zewnętrznych²¹. Równie ważną rolę w zakresie kształtowania nowej służby zagranicznej odegrały działające za granicą ośrodki niepodległościowe. W 1915 r. powstała Centralna Agencja Polska w Lozannie. Została utworzona z inicjatywy Erazma Piltza²², w mieszkaniu Henryka Sienkiewicza w Vevey z połączenia polskich biur prasowych działających w Paryżu i Rzymie. Zajmowała się promowaniem sprawy polskiej w państwach zachodniej Europy. Jej działaczami byli m.in. późniejsi znani politycy i dyplomaci Rzeczypospolitej: Ignacy Jan Paderewski²³, Szymon Askenazy²⁴,

¹⁷ Stanisław Patek (1866–1944) – pracownik Tymczasowej Rady Stanu, zastępca polskiego delegata na konferencję pokojową w Paryżu z nominacji J. Piłsudskiego. Został dokooptowany do KNP (1919), minister spraw zagranicznych (1919–1920); złożył podpis pod dokumentem ratyfikacyjnym traktatu wersalskiego, poseł w Japonii (1921–1926), poseł w ZSRR (1926–1932), ambasador w Stanach Zjednoczonych (1933–1935). Por. *Słownik biograficzny...*, t. II, *op.cit.*, s. 68–72.

¹⁸ Kajetan Dzierżykraj-Morawski (1892–1973) – pracownik Departamentu Stanu RR (1918), starszy referent do spraw Niemiec w Wydziale Politycznym MSZ (1918–1919), delegat i kierownik Delegacji RP przy Lidze Narodów w Genewie (1925), minister spraw zagranicznych (1926), poseł przy rządzie czechosłowackim w Londynie (1941), sekretarz generalny MSZ w Londynie (1941–1943), ambasador przy Francuskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego w Algierze (1943), ambasador w Paryżu (1944–1945).

¹⁹ Karol Bader (1887–1957) – kierownik agencji prasowej NKN w Szwajcarii, m.in. w Rapperswilu i Bernie, koordynator współpracy NKN z Centralną Agencją Lozańską (1916–1917), naczelnik Wydziału Dyplomatycznego w Departamencie Stanu RR (1918), radca poselstwa w Pradze (1921–1926), poseł w Austrii (1926–1931), poseł w Turcji (1926), konsul w Bejrucie i Stambule z ramienia Rządu RP na uchodźstwie w Londynie (1940–1941), poseł w Iranie i Afganistanie (1942–1945).

²⁰ Waław Babiński (1887–1957) – dyrektor kancelarii w gabinecie cywilnym RR (1917–1918), referent do spraw Niemiec w Wydziale Ekonomiczno-Handlowym MSZ (1918–1919), kierownik i następnie naczelnik Wydziału Konsularnego (1919), wicedyrektor Departamentu Konsularnego (1920), dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ (1924), poseł w Belgradzie (1929–1931), poseł w Hadze, a po wybuchu wojny przy królewskim rządzie holenderskim w Londynie (1931–1944), poseł w Kanadzie (1944–1945). Por. *Słownik biograficzny...*, t. I, *op.cit.*, s. 37–40.

²¹ „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1918, Nr 14, poz. 30.

²² Erazm Piltz (1851–1929) – główny redaktor *Petite encyclopédie polonaise* (Lozanna–Paryż 1916), publikacji przeznaczonej dla polityków i dyplomatów państw Ententy, rozpowszechniającej wiedzę o Polsce, członek KNP w Paryżu (1917), ekspert delegacji polskiej na konferencji pokojowej w Paryżu i delegat rządu I. Paderewskiego przy rządzie francuskim (1919), poseł w Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców (1919–1920), dyrektor Departamentu Politycznego i podsekretarz stanu w MSZ (1921), poseł w Pradze (1921–1922).

²³ Ignacy Jan Paderewski (1860–1941) – od 1915 r. prowadził w USA aktywną działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości, wykorzystując swoją popularność jako wielki pianista, przedstawiciel KNP w USA (1917), po powrocie do kraju J. Piłsudski powierzył mu stanowisko prezesa rady ministrów i ministra spraw zagranicznych oraz delegata na konferencję pokojową w Paryżu (styczeń 1919). 28 czerwca 1919 r. wraz z R. Dmowskim złożył podpis pod traktatem wersalskim.

²⁴ Szymon Askenazy (1865–1935) – współpracownik, sekretarz Komitetu Generalnego Pomocy Ofiarom Wojny w Polsce, działającego w Szwajcarii w Vevey (od 1915), zastępca delegata RP przy Lidze

Maciej Loret²⁵, Jan Modzelewski²⁶, Jan Perłowski²⁷ czy Marian Seyda²⁸. Agencja wydawała biuletyny, broszury, gazety, mające na celu pozyskanie opinii publicznej i rządów państw zachodnich dla idei przywrócenia Polsce niepodległości. Publikowano także druki zwarte, np. 14 numerów „Informations et Documents”, *Encyclopedie polonaise* (cztery tomy). Agencja stała się organem Komitetu Narodowego Polskiego (KNP) w Paryżu, zaraz po tym, jak powstał on 15 sierpnia 1917 r. Jego prezesem został Roman Dmowski, a głównymi działaczami – oprócz wymienionych, związanych wcześniej z agencją lozańską – późniejsi znani i aktywni politycy i dyplomaci Rzeczypospolitej Polskiej: Maurycy Zamoyski²⁹, Konstanty Skirmunt³⁰, Władysław Sobański³¹,

Narodów (1920–1921), delegat RP na konferencję w Brukseli w sprawie Wilna (1921), stały delegat w randze posła nadzwyczajnego i ministra pełnomocnego w Delegacji RP przy Lidze Narodów (1921–1923). Por. *Słownik biograficzny...*, t. II, *op.cit.*, s. 15–17.

²⁵ Maciej Loret (1880–1949) – kierował w Rzymie polską agencją prasową założoną przez Radę Narodową w Galicji dla propagowania na tamtejszym terenie sprawy polskiej (1911), które zostało następnie podporządkowane Centralnej Agencji Polskiej (agencji lozańskiej) w 1916 r., pełnił funkcje doradcy przy przedstawicielu KNP w Rzymie K. Skirmuncie (1917), po wyjeździe Skirmunta na konferencję pokojową do Paryża z początkiem 1919 r. zastępował go w Rzymie, starając się o poparcie Włoch dla Polski na konferencji wersalskiej, radca przy Stolicy Apostolskiej (1919), radca poselstwa przy Kwirynale (1920), minister pełnomocny przy Watykanie (1939–1940). Por. *Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service*, opr. K. Smolana, t. IV, MSZ, Warszawa 2012, s. 75–78.

²⁶ Jan Modzelewski (1873–1947) – współorganizator i kierujący Centralną Agencją Polską w Lozannie, współzałożyciel KNP, radca legacyjny polskiej misji w Bernie, a potem poseł RP w Bernie (1919–1920), delegat RP na konferencję rozbrojeniową (1932). Por. *Słownik biograficzny...*, t. I, *op.cit.*, s. 101–103.

²⁷ Jan Perłowski (1872–1942) – redaktor *Petite encyclopédie polonaise* (Lozanna–Paryż 1916), publikacji przeznaczonej dla polityków i dyplomatów Ententy, rozpowszechniającej wiedzę o Polsce, współpracownik Centralnej Agencji Polskiej w Lozannie (1915–1919), sekretarz osobisty podsekretarza stanu w MSZ W. Skrzyńskiego (1919), radca legacyjny Poselstwa RP w Bernie, równocześnie sekretarz Delegacji RP przy Lidze Narodów (1919–1922), radca legacyjny w przy Stolicy Apostolskiej (1922–1927), od 1927 poseł w Madrycie (do 1935) i Lizbonie (do 1933).

²⁸ Marian Seyda (1879–1967) – współzałożyciel Centralnej Agencji Polskiej w Lozannie (1915), wszedł w skład KNP (1917), ekspert do spraw politycznych przy delegacji na konferencję pokojową w Paryżu (1919), po powrocie do kraju został posłem, zastępcą przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych (1920–1923), minister spraw zagranicznych (1922). Por. *Słownik biograficzny...*, t. II, *op.cit.*, s. 78–81.

²⁹ Maurycy Zamoyski (1871–1939) – wiceprezes KNP w Warszawie (1914–1917), wspierał finansowo działalność Centralnej Agencji Polskiej w Lozannie (1915), wiceprezes KNP w Paryżu (1917), ambasador w Paryżu (1919–1924), minister spraw zagranicznych (1924).

³⁰ Por. *Słownik biograficzny...*, t. II, *op.cit.*, s. 81–85. Zob. jego ciekawe wspomnienia z tego okresu: K. Skirmunt, *Moje wspomnienia 1866–1945*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1998, s. 59–72.

³¹ Władysław Sobański (1877–1943) – współzałożyciel KNP w Paryżu (1917), delegat KNP przy rządzie brytyjskim w Londynie (1917–1919), poseł w Belgii i Luksemburgu (1919–1924), poseł w Hiszpanii i Portugalii (1924–1927).

Tadeusz Romer³², Józef Lipski³³, Henryk Sokolnicki³⁴, Józef Wierusz-Kowalski³⁵, Tadeusz Skowroński³⁶.

Komitet został uznany przez główne mocarstwa Ententy za reprezentację narodu polskiego na emigracji i dysponował rozbudowaną siecią placówek o charakterze dyplomatycznym, ulokowanych w państwach sprzymierzonych i neutralnych: Belgii, Danii, Hiszpanii, Holandii, Rumunii, Serbii, Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Włoszech. To dzięki jego staraniom doszło do utworzenia Armii Polskiej we Francji (armia generała Hallera)³⁷. KNP nadzorował wystawianie dokumentów podróży, paszportów dyplomatycznych i świadectw narodowości polskiej honorowanych przez inne państwa³⁸.

Po wydanym przez władze niemieckie i austro-węgierskie akcie 5 listopada 1916 r. zaktywizowały się ośrodki polityczne działające na terenie dotychczasowo-

³² Tadeusz Romer (1894–1978) – współpracownik, sekretarz Komitetu Generalnego Pomocy Ofiarom Wojny w Polsce, działającego w Szwajcarii w Vevey (od 1915), sekretarz osobisty R. Dmowskiego jako prezesa KNP w Paryżu (1917), sekretarz generalny i kierownik Biura Politycznego KNP (1918), sekretarz poselstwa w Paryżu (1919–1921), radca w MSZ i naczelnik Wydziału Zachodniego (1921–1928), radca poselstwa (później ambasady) w Rzymie (1928–1935), poseł w Portugalii (1935–1937), ambasador w Japonii (1937–1941), ambasador w ZSRR (1942–1943), minister spraw zagranicznych Rządu RP na uchodźstwie w Londynie (1943–1944). Szerzej na temat początkowej działalności politycznej T. Romera zob. B. Szubtarska, *Niezwykłe misje... Tadeusz Romer (1894–1978). Dyplomata RP w świecie dyktatur i wojen*, Wydawnictwo Naukowe Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2014, s. 37–48.

³³ Józef Lipski (1894–1958) – działacz KNP (1917), sekretarz Misji KNP w Londynie, sekretarz poselstwa w Paryżu (1919–1922), sekretarz poselstwa w Londynie (192–1925), sekretarz poselstwa w Berlinie (1925), pracownik centrali MSZ (1922–1933), poseł, a następnie ambasador w Berlinie (1935–1939). Por. *Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service*, opr. K. Smolana, t. III, MSZ, Warszawa 2010, s. 80–83.

³⁴ Henryk Sokolnicki (1891–1981) – referent Departamentu Politycznego KNP (1919), sekretarz poselstwa RP w Brukseli (1919–1921), sekretarz legacyjny poselstwa RP w Christjanji (1921–1924), pracownik Departamentu Politycznego MSZ (1925–1932), radca ambasady w Moskwie (1934–1936), poseł w Helsingforsie (1936–1941), od 1 września 1941 r. do 1 listopada 1942 r. radca ambasady, minister pełnomocny w Kujbyszewie (1941–1942).

³⁵ Józef Wierusz-Kowalski (1866–1927) – w czasie I wojny światowej współorganizator Komitetu Generalnego Pomocy Ofiarom Wojny w Polsce, działającego w Szwajcarii w Vevey, w którym był wiceprezydentem. Współpracownik E. Piltza, poseł przy Stolicy Apostolskiej (1919–1921) poseł w Hadze (1921–1924), poseł w Wiedniu (1925–1926), poseł w Angorze (Ankara) (1926–1927).

³⁶ Tadeusz Skowroński (1896–1986) – uczestniczył w pracach Komitetu Generalnego Pomocy Ofiarom Wojny w Polsce, działającego w Szwajcarii w Vevey, brał udział w pracach nad wydawnictwem encyklopedycznym o Polsce, którego inicjatorem był E. Piltz, sekretarz sekcji ekonomicznej KNP (1918), sekretarz osobisty K. Skirmunta, a następnie R. Dmowskiego, sekretarz poselstwa w Rzymie (1919), sekretarz w gabinecie ministra spraw zagranicznych K. Skirmunta, pracownik centrali MSZ (1922–1927), sekretarz poselstwa w Brukseli, potem jako sekretarz i radca w Bernie (1929–1935), konsul generalny w Amsterdamie (1935–1938), poseł w Rio de Janeiro (1938–1945). Por. *Słownik biograficzny...*, t. III, *op.cit.*, s. 114–117.

³⁷ A. Chwalba, *Wielka wojna...*, s. 376–381.

³⁸ Szerzej o jego działalności zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 351–460.

wych zaborów. W grudniu 1916 r. do Warszawy przybył Józef Piłsudski i jako komendant Legionów prowadził rozmowy z przedstawicielami władz okupacyjnych. Wobec licznych kontrowersji niemiecko-austriackich co do kształtu zapowiadanego Królestwa Polskiego rozwiązaniem kompromisowym stało się powołanie – o czym wspomniano już wcześniej – Tymczasowej Rady Stanu, przekształconej potem w Radę Regencyjną³⁹. Zaostrzenie konfliktu wokół podporządkowania Legionów władzom niemieckim spowodowało odmowę Piłsudskiego i jego żołnierzy złożenia przysięgi na wierność cesarzowi niemieckiemu (tzw. kryzys przysięgowy), za co został on aresztowany w lipcu 1917 r. Późniejszy przebieg działań wojennych osłabiał pozycję mocarstw okupacyjnych i wpływał na złagodzenie ich stanowiska wobec sprawy polskiej. Uwolniony z Magdeburga 6 listopada 1918 r. Piłsudski przyjechał do Warszawy. Jedenastego listopada 1918 r. RR przekazała mu dowództwo nad wojskiem, a 14 listopada – pełnię władzy cywilnej i uległa samorozwiązaniu. W ten sposób narodził się – w postaci instytucji Naczelnika Państwa – ważny ośrodek kształtowania nowych władz polskich, instytucji centralnych (w tym MSZ) i koordynacji spraw związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej⁴⁰. Współpracowali z nim od początku znani potem dyplomaci. Wśród nich m.in.: Stanisław Patek, Kazimierz Dłuski⁴¹, Witold Jodko-Narkiewicz⁴², Michał Sokolnicki.

W zakresie polityki zagranicznej w momencie uzyskiwania niepodległości w listopadzie 1918 r. i walki o uznanie Polski na arenie międzynarodowej sprawą najważniejszą stało się skoordynowanie działań prowadzonych przez osoby i instytucje związane z Naczelnikiem Państwa i Komitetem Narodowym Polskim w Paryżu, nadal uznawanym przez Ententę za oficjalnego reprezentanta interesów polskich, kierowanym przez Romana Dmowskiego. Wprawdzie 16 listopada 1918 r. Piłsudski wystosował do mocarstw i państw zwycięskich w I wojnie światowej depeszę notyfikującą powstanie państwa polskiego, ale droga do oficjalnego uznania na arenie międzynarodowej była daleka i miała się rozstrzygnąć w trakcie obrad konferencji wersalskiej, która rozpoczęła się dopiero w lutym 1919 r.

³⁹ Szerzej o tych okolicznościach zob. J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, *op.cit.*, s. 132–141.

⁴⁰ Dekretem o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r. Józef Piłsudski obejmował na mocy art. 1 najwyższą władzę Republiki Polskiej jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, którą miał sprawować do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Do prerogatyw Naczelnika Państwa należała także aktywność na arenie międzynarodowej. Sejm Ustawodawczy, na sesji 20 lutego 1919 r. powierzył Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa.

⁴¹ Kazimierz Dłuski (1855–1930) – przewodniczący delegacji Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego do rozmów politycznych z KNP w Paryżu (1918–1919), czasowy zastępca premiera Ignacego Paderewskiego podczas obrad konferencji pokojowej w Paryżu (1919), nominat na posła do Holandii, choć propozycji nie przyjął (1919).

⁴² Witold Jodko-Narkiewicz (1864–1924) – kierownik Sekcji Politycznej MSZ (1918–1919), delegat rządu, szef Misji Polskiej przy Wysokiej Porcie Otomańskiej w Konstantynopolu (1919–1921), poseł na Łotwie (1921–1923). Por. *Słownik biograficzny...*, t. IV, *op.cit.*, s. 54–57.

Walka o miejsce Polski w porządku wersalskim

Z pewnością wśród wielu działaczy niepodległościowych główne role w końcowej fazie wojny odgrywały dwie postacie: Roman Dmowski oraz Józef Piłsudski⁴³. Trzecim ogniwem, o ogromnym autorytecie międzynarodowym był Ignacy Jan Paderewski. To im przyszło scalać dotychczasowy wysiłek wielu działaczy niepodległościowych i wykorzystywać dorobek instytucjonalny wielu organizacji niepodległościowych w kraju i za granicą. Kluczem do tych rozstrzygnięć była jednak wizja i koncepcja miejsca i roli Polski w nowym łańdźie międzynarodowym, a także związanej z tym strategii polityki zagranicznej⁴⁴.

Już w okresie poprzedzającym wybuch wojny idea przyszłego państwa polskiego głoszona przez Józefa Piłsudskiego opierała się na tzw. koncepcji federacyjnej. Piłsudski za głównego przeciwnika Polski uznawał Rosję i uważał, że przyszłe państwo polskie powinno graniczyć na wschodzie z niepodległymi Litwą, Białorusią i Ukrainą. Sfederowane z Polską miały stanowić swego rodzaju kordon sanitarny oddzielający Rzeczpospolitą od Rosji.

Inną wizję polityczną reprezentował Roman Dmowski. Uważał on, że odbudowa państwa polskiego po zaborach w pierwszym etapie powinna polegać na zjednoczeniu wszystkich ziem polskich i uzyskaniu autonomii w ramach imperium rosyjskiego, a później odzyskanie niepodległości powinno nastąpić w sojuszu z Rosją, w opozycji do Niemiec. Koncepcja inkorporacyjna, jak zwykle się nazywać ten plan, przewidywała, że w przyszłości Polska powstanie jako państwo narodowe, obejmując terytoria, na których naród polski mógł uzyskać pozycję dominującą. Głównego przeciwnika Polski dostrzegał w cesarstwie niemieckim i w prowadzonej przez Berlin polityce germanizacji.

Wysiłki na rzecz sprawy polskiej i odrodzenia polskiego państwa były również przedmiotem ożywionej działalności Ignacego Jana Paderewskiego. Uznawany za jednego z największych wirtuozów fortepianu swą działalność polityczną rozpoczął w 1910 r. przemówieniem na uroczystości odsłonięcia ufundowanego przez siebie Pomnika Grunwaldzkiego w Krakowie. Wkrótce stał się jednym z najlepiej rozpoznawalnych ambasadorów polskości⁴⁵.

⁴³ Szerzej o ich koncepcji sprzed I wojny światowej dotyczącej odrodzenia Polski zob. A. Ajnenkiel, *Romana Dmowskiego i Józefa Piłsudskiego spór o Polskę*, w: *Do niepodległości 1918–1944/45–1989. Wizje – drogi – spełnienie*, W. Wrzesiński (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 201–215.

⁴⁴ Szerzej zob. P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego i walka o granice (listopad 1918 – czerwiec 1921)*, w: *Historia dyplomacji polskiej*, P. Łossowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 79–177; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 461–527; J. Faryś, *Wizje polskiej polityki zagranicznej 1918–1945*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, P. Długolecki, K. Szczepanik (red.), współpr. J. Faryś, H. Walczak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014, s. 54–61.

⁴⁵ Szerzej zob. H. Paderewska, *Wspomnienia 1910–1920*, PIW, Warszawa 2015, s. 44–53 i n.

Wybuch wojny oznaczał dla Piłsudskiego, Dmowskiego i Paderewskiego zupełnie nowe szanse i warunki do prowadzenia działań politycznych i wojskowych. Przebieg wojny stanowił także ważny czynnik rewizji poglądów Dmowskiego i Piłsudskiego na sprawę wizji przyszłej Polski i głównych zagrożeń dla jej niezależnego bytu⁴⁶.

Piłsudski – jak już wspomniano – na podstawie porozumienia z naczelnym dowództwem wojsk austro-węgierskich utworzył w 1914 r. Legiony Polskie oraz dowodził ich I Brygadą. Po kryzysie przysięgowym i osadzeniu w twierdzy w Magdeburgu, a potem po wybuchu rewolucji w Niemczech został zwolniony i udał się do Warszawy, stając się wkrótce najważniejszą osobą sprawującą realną władzę w kraju.

Dmowski po wybuchu wojny utworzył w Warszawie Komitet Narodowy Polski, wspierający Rosję w konflikcie z państwami centralnymi. Potem wyjechał na Zachód i rozpoczął akcję na rzecz Polski w stolicach państw Ententy. W 1917 r. stanął na czele utworzonego w Lozannie Polskiego Komitetu Narodowego, uznawanego wkrótce przez państwa zachodnie za oficjalne przedstawicielstwo narodu polskiego. Jednym z rezultatów jego starań było sformowanie we Francji stutysięcznej Armii Polskiej, która po odzyskaniu niepodległości stała się podstawą sił zbrojnych Rzeczypospolitej.

Rozwój wydarzeń w końcowej fazie wojny spowodował, że Piłsudskiemu przyszło walczyć zbrojnie o kształt polskiej granicy wschodniej, Dmowskiemu zaś walczyć pokojowo o polskie interesy na forum rozpoczynających się debat dotyczących przyszłego traktatu kończącego wojnę, które miały również dotyczyć odrodzenia Polski. W początkowym okresie obrad konferencji wersalskiej, rozpoczętej w styczniu 1919 r., Polskę reprezentował Dmowski.

Po wybuchu wojny Paderewski kontynuował na Zachodzie działalność na rzecz Polski i Polaków. W styczniu 1917 r. napisał dla prezydenta USA Wilsona memoriał postulujący odrodzenie niepodległego państwa polskiego z dostępem do morza. Rok później wniosek ten znalazł odbicie w słynnych, wspomnianych już 14 punktach orędzia prezydenta Wilsona w sprawie przyszłego porządku międzynarodowego⁴⁷.

Działania polityczne i organizacyjne trzech polityków zbiegły się w historyczną kulminację na przełomie lat 1918 i 1919. Realną władzę na terenie Polski sprawował od 16 listopada 1918 r. Piłsudski. Dla mocarstw zwycięskich politycznym reprezentantem Polski był nadal Komitet Narodowy Polski w Paryżu kierowany przez Dmowskiego. W tej sytuacji jedyną szansą na połączenie argumentów i atutów obu orientacji było powołanie rządu wspieranego przez oba ośrodki politycz-

⁴⁶ A. Ajnenkiel, *Romana Dmowskiego...*, *op.cit.*, s. 222–223.

⁴⁷ Chodziło konkretnie o punkt 13. tego orędzia.

ne. Piłsudski zwrócił się wówczas do Dmowskiego z osobistym listem, w którym apelował o połączenie wysiłków na arenie międzynarodowej: „Proszę wierzyć, że najbardziej chciałbym uniknąć dwoistego przedstawicielstwa Polski przed Ententą i dążyć do jednolitej reprezentacji interesów Polski, gdyż wtedy tylko będą one dostatecznie uwzględnione”⁴⁸.

Mediatorem między obydwoma obozami stał się Paderewski⁴⁹ i 16 stycznia 1919 r. został powołany rząd, w którym Paderewski objął funkcję premiera i ministra spraw zagranicznych⁵⁰. Wyrazem fuzji interesów obu stron był też fakt, że Paderewski wraz z Dmowskim zostali oficjalnymi delegatami na toczące się obrady konferencji pokojowej w Paryżu i to oni reprezentowali Polskę 28 czerwca 1919 r. podczas uroczystego podpisania traktatu wersalskiego.

Wśród spraw wzbudzających podczas obrad w Wersalu najwięcej kontrowersji była kwestia wytyczenia w przyszłym traktacie pokojowym granicy polsko-niemieckiej. Rozwiązania przyjęte przez traktat, szczególnie dotyczące granic z Niemcami, nie spełniały wszystkich oczekiwań Polski. Zapowiedziano przeprowadzenie plebiscytów na Warmii i Mazurach oraz na Górnym Śląsku. Prusy Wschodnie zostały częścią Niemiec oddzieloną od reszty kraju terytorium polskiego Pomorza. Gdańskowi przyznano status Wolnego Miasta pod protektorem Ligi Narodów.

Traktat nie określił także polskiej granicy wschodniej, gdyż od marca 1919 r. Polska toczyła z Rosją Sowiecką zaciętą wojnę o swe wschodnie granice. Jednym z ważnych elementów ustanowionego w Wersalu porządku międzynarodowego było powołanie do życia Ligi Narodów. Polska była jej członkiem-założycielem, uznawała wysoką pozycję Ligi Narodów, widząc w niej gwaranta polskich interesów politycznych.

Tworzenie podstaw nowej służby dyplomatyczno-konsularnej

Wraz z utworzeniem rządu Paderewskiego w KNP znaleźli się przedstawiciele Naczelnika Państwa, tworząc wspólną delegację Polski na konferencję pokojową w Paryżu. KNP współpracował z powołanym już w Warszawie Ministerstwem Spraw Zagranicznych⁵¹, choć nadal reprezentował interesy Polski na zewnątrz. Pol-

⁴⁸ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 45.

⁴⁹ Pierwsze rozmowy w sprawie zasad współpracy między Dmowskim a Paderewskim prowadził Stanisław Grabski, wysłany do Warszawy na początku grudnia 1918 r. jako reprezentant KNP. Rozmowy były kontynuowane w Paryżu od 4 stycznia 1919 r. przez specjalną delegację Piłsudskiego, na której czele stanął Kazimierz Dłuski.

⁵⁰ Szerzej o okolicznościach jego powołania zob. J. Pajewski, *Odbudowa państwa...*, *op.cit.*, s. 323–329.

⁵¹ Szerzej o działaniach ówczesnego MSZ podejmowanych od listopada 1919 roku zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 461–499; W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1919*, w: *Historia polskiej dyplomacji*, *op.cit.*, s. 5–12.

skie działania w trakcie obrad konferencji wersalskiej wspierała grupa wybitnych działaczy i uczonych (wywodzących się z KNP i delegowanych z Polski przez Naczelnika Państwa), zapewniających wysoki poziom argumentacji i ekspertyz. Należeli do niej m.in. Stanisław Patek, Erazm Piltz, Kazimierz Dłuski, Władysław Grabski, Stanisław Kozicki, Michał Sokolnicki, Joachim Bartoszewicz, Oskar Halecki, Eugeniusz Romer. Ta liczna grupa członków polskiej delegacji i ekspertów stała się załączkiem odradzającej się dyplomacji polskiej, podobnie jak cała rzesza osób pracujących od wielu lat w centralnych strukturach i placówkach zagranicznych nadzorowanych przez KNP, NKN, RR czy Naczelnika Państwa. Struktury te były z powodzeniem wykorzystywane w pierwszych działaniach w sprawach zagranicznych podejmowanych przez Piłsudskiego w Warszawie⁵². Przy tworzeniu nowej centrali MSZ wykorzystał on do tego celu struktury dawnego Departamentu Stanu RR. Niezależnie od krytyki i oskarżeń o charakter RR znaczenie jej dorobku i przydatność w odrodzonym państwie polskim docenił premier Paderewski⁵³.

Rząd Paderewskiego był pierwszym rządem odrodzonej Rzeczypospolitej, który został uznany na arenie międzynarodowej. Od tego momentu Polska rozpoczęła oficjalnie nawiązywanie stosunków dyplomatycznych z poszczególnymi państwami, choć już wcześniej istniały próby oficjalnego sankcjonowania nawiązanych kontaktów *quasi*-dyplomatycznych⁵⁴.

Placówki zagraniczne NKN i RR, jak również KNP w Paryżu stały się załączkami tworzonych konsulatów, poselstw i ambasad RP za granicą⁵⁵.

W połowie 1919 r. nastąpiło samorozwiązanie KNP. Jego placówki zostały przekształcone w poselstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wspólnie z dawnymi delegacjami RR stworzyły sieć przedstawicielstw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Nie był to proces łatwy i nie brakowało na tym tle rywalizacji między KNP i MSZ w Warszawie w zakresie obsady personalnej tych placówek⁵⁶.

Zarówno w nowym resorcie spraw zagranicznych, jak i w jego placówkach rozpoczynali więc pracę urzędnicy związani wcześniej politycznie i organizacyjnie z KNP, NKN czy RR. Zasilili ją też urzędnicy wywodzący się z dawnej służby austriackiej i rosyjskiej. Ci pierwsi wnosili swoje doświadczenie z zakresu pragmatyki służbowej, zasad korespondencji czy protokołu dyplomatycznego. Już w listopadzie 1918 r. powołana została w MSZ komisja kwalifikacyjna, która zajmowała

⁵² J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 490. Szerzej zob. K. Szczepanik, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918–1945. Początki instytucjonalne, rozwiązania prawne, warunki działania, kadry*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918–1945...*, *op.cit.*, s. 16–31.

⁵³ J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op.cit.*, s. 493.

⁵⁴ Szerzej zob. W. Biliński, *Ustanowienie stosunków dyplomatycznych przez Polskę w latach 1918–1919*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 112–130.

⁵⁵ Pierwszy rozpoczął działalność Konsulat Generalny w Berlinie już w 1918 roku.

⁵⁶ W. Michowicz, *Organizacja polskiego...*, *op.cit.*, s. 12–15.

się przyjmowaniem kandydatów do służby dyplomatyczno-konsularnej. Stawiała ona wysokie wymagania w zakresie wykształcenia i znajomości języków⁵⁷. Intensywnie prowadzone były prace organizacyjne zmierzające do stworzenia optymalnej struktury organizacyjnej centrali MSZ i placówek⁵⁸. Wszystko odbywało się w niebywale trudnych warunkach i nowych wyzwaniach, które stawały przed tworzoną służbą zagraniczną. Toczyły się obrady konferencji wersalskiej, przeprowadzano plebiscyty na spornych obszarach granicznych, wybuchł konflikt z Czechosłowacją o Zaolzie, do 1921 r. toczyła się wojna polsko-bolszewicka. Sprawy te wymagały nie tylko precyzji działania, ale również wiedzy i umiejętności negocjacyjnych. Na czele różnego typu delegacji na rokowania w tych sprawach stawiali ludzie sprawdzeni, którzy już wcześniej zdobywali doświadczenie w sprawach międzynarodowych w ramach działających jeszcze przed 1918 r. ośrodków niepodległościowych na terenie kraju i za granicą. Wystarczy wymienić chociażby Leona Wasilewskiego, Michała Sokolnickiego, Kajetana Dzierżykraj-Morawskiego, Erazma Piltza, Szymona Askenazego, Mariana Seydę, Kazimierza Dłuskiego, Jana Dąbskiego czy Henryka Leona Strasburgera. Większość z nich, ale także spora część osób aktywnie działających w strukturach organizacji niepodległościowych związała się na stałe ze służbą zagraniczną II RP.

Podsumowanie

Poruszone zagadnienia – siłą rzeczy skrótowe i encyklopedyczne – ukazują skomplikowane ramy odradzania się polskiej państwowości i jakże istotnej roli w tym procesie ludzi i struktur organizacyjnych różnego rodzaju ośrodków niepodległościowych, realizujących jeszcze przed formalnym uzyskaniem niepodległości zadania w sprawach zagranicznych. Przy tej okazji nasuwa się kilka istotnych refleksji, wymagających z pewnością bardziej pogłębionych analiz i badań.

Po pierwsze, odrodzenie polskiej państwowości po I wojnie światowej było procesem, a nie jednorazowym aktem.

Po drugie, odbywał się on w niesłychanie skomplikowanych uwarunkowaniach zewnętrznych (przebieg wojny, zmienna polityka zaborców, nieznanne stanowisko mocarstw zwycięskich w sprawie powojennego ładu itd.) i wewnętrznych (różne wizje niepodległościowe, rywalizacja ośrodków niepodległościowych, nowe nurty polityczne na odbudowywanej scenie politycznej itd.).

Po trzecie, wszystko to powodowało, że niemożliwe było zrealizowanie w takich warunkach jakiegokolwiek wizji czy koncepcji strategicznej w jej pełnym i spój-

⁵⁷ *Ibidem*, s. 12; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, *op. cit.*, s. 500.

⁵⁸ Szerzej zob. K. Szczepanik, *Organizacja polskiej służby zagranicznej 1918–2010*, Askon, Warszawa 2012, s. 62–74.

nym wymiarze. Wszelkie plany i założenia musiały być na bieżąco korygowane stosownie do nowych okoliczności, a ważne stawały się zdolności do czynienia niezbędnych ustępstw lub kompromisów. Za strategię w ramach polskiej aktywności międzynarodowej przed, w czasie i tuż po zakończeniu wojny nie tyle odpowiadali, ale skutecznie wyznaczali jej kierunek w sensie ideowym Roman Dmowski i Józef Piłsudski. Ich początkowo odmienne wizje odpowiadały jednak realnym uwarunkowaniom, w jakich znalazła się sprawa polska w tym okresie. Umiejętnie i skutecznie kierowali najważniejszymi nurtami niepodległościowymi i w odpowiednim momencie uznali za celowe połączenie wysiłku obu stron, kiedy to stało się konieczne.

Po czwarte, zarówno strategia Dmowskiego, jak i Piłsudskiego w sprawach międzynarodowych nie powiodłaby się, gdyby nie zbudowany znacznie wcześniej w różnej formie i w różnych miejscach załóżek aparatu służby zagranicznej oraz ludzie, którzy go tworzyli. To dzięki tym strukturom i posiadanemu doświadczeniu wielu działaczy niepodległościowych z nimi związanych udało się osiągnąć w latach 1917–1921 to, co było wówczas możliwe do osiągnięcia.

Po piąte, nie był to proces linearny prosto prowadzący do celu. Wiele spraw było dziełem przypadku i splotu różnych, nie zawsze korzystnych okoliczności wewnętrznych lub międzynarodowych. Nie brakowało przy tym nietrafionych i błędnych decyzji organizacyjnych i wyborów personalnych. Per saldo jednak nie były one na tyle destrukcyjne, by zaważyć negatywnie na końcowym wyniku. Było nim odzyskanie niepodległości i powrót Polski na mapę Europy.

Bibliografia Literatura

- Ajnenkiel A., *Romana Dmowskiego i Józefa Piłsudskiego spór o Polskę*, w: *Do niepodległości 1918–1944/45–1989. Wizje – drogi – spełnienie*, W. Wrześniński (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Bartoszewicz H., *Roman Knoll. Polityk i dyplomata*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
- Biliński W., *Ustanowienie stosunków dyplomatycznych przez Polskę w latach 1918–1919*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2.
- Chwalba A., *Wielka wojna Polaków 1914–1918*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Faryś J., *Wizje polskiej polityki zagranicznej 1918–1945*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, P. Długolecki, K. Szczepanik (red.), współpr. J. Faryś, H. Walczak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014.
- Łossowski P., *Kształtowanie się państwa polskiego i walka o granice (listopad 1918 – czerwiec 1921)*, w: *Historia dyplomacji polskiej*, P. Łossowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Michowicz W., *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1919*, w: *Historia polskiej dyplomacji*, P. Łossowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Paderewska H., *Wspomnienia 1910–1920*, PIW, Warszawa 2015.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, PWN, Warszawa 1980.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937.

Sibora J., *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, PISM, Warszawa 2013.

Skirmunt K., *Moje wspomnienia 1866–1945*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1998.

Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service, opr. K. Smolana, t. I, MSZ, Warszawa 2007.

Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service, opr. K. Smolana, t. II, MSZ, Warszawa 2009.

Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service, opr. K. Smolana, t. III, MSZ, Warszawa 2010.

Słownik biograficzny polskiej służby zagranicznej 1918–1945. A Biographical Dictionary of the Polish Foreign Service, opr. K. Smolana, t. IV, MSZ, Warszawa 2012.

Szczepanik K., *Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918–1945. Początki instytucjonalne, rozwiązania prawne, warunki działania, kadry*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, P. Długołęcki, K. Szczepanik (red.), współpr. J. Faryś, H. Walczak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2014.

Szczepanik K., *Organizacja polskiej służby zagranicznej 1918–2010*, Askon, Warszawa 2012.

Szubtarska B., *Niezwykłe misje... Tadeusz Romer (1894–1978). Dyplomata RP w świecie dyktatur i wojen*, Wydawnictwo Naukowe Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2014.

Netografia

<https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/index.html?dod-date=108>.

Streszczenie

Odbudowa polskiej służby zagranicznej po I wojnie światowej była ściśle związana z etapami odradzania się państwa polskiego. Nie był to akt jednorazowy, ale proces, którego ramy wyznaczają lata 1917–1921. Działalność zagraniczna była najważniejszym instrumentem w walce o odzyskanie niepodległości. Początki polskiej służby zagranicznej sięgają czasów przed uzyskaniem niepodległości. Tworzyli go ludzie działający zarówno w zaborach, jak i walczący o polską sprawę poza granicami państw zaborczych. Ich wysiłek, talent i zaangażowanie przyniosły nie tylko konkretne rezultaty polityczne, ale także doprowadziły do powstania różnych struktur organizacyjnych, które po odzyskaniu niepodległości stały się ważną częścią organizacyjną aparatu państwowego.

Summary

The reconstruction of the Polish foreign service after the First World War was closely related to the stages of the rebirth of the Polish State. It was not a one-off act but a process whose frames were determined in the years 1917–1921. As part of this process, foreign activity was the most important instrument in the struggle to regain independence. The beginnings of the Polish foreign service go back to the time before independence. It was created by people operating both in the Partitions of Poland and fighting for the Polish issue outside its borders. Their effort, talent

and commitment brought not only specific political results, but also resulted in the creation of various organizational structures that after independence became an important organizational part of the state apparatus.

Słowa kluczowe

Historia dyplomacji, stosunki dyplomatyczne, Druga Rzeczpospolita.

Keywords

History of diplomacy, diplomatic relations, Second Polish Republic.

Krzysztof Szczepanik – dr hab., prof. Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Agnieszka Wikarczyk

WYNIK RACHUNKOWY A WYNIK PODATKOWY – ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

Wprowadzenie

Najważniejszymi składnikami sprawozdania, zawierającymi najbardziej przydatne dla użytkowników informacje są bilans oraz rachunek zysków i strat. Ze względu na zakres artykułu przedmiotem dalszych rozważań będzie drugi z wymienionych raportów, czyli rachunek zysków i strat. Jest on „zestawieniem przychodów i kosztów jednostki osiągniętych w okresie obrachunkowym, za który jest sporządzany”¹. Wykazuje się w nim oddzielnie „przychody, koszty, zyski i straty oraz obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego za bieżący i poprzedni rok obrotowy”². Na jego podstawie można określić, czy działalność jednostki w trakcie roku obrotowego była rentowna. Źródłem wiedzy o tym jest już wynik finansowy brutto (dodatni lub ujemny), choć najczęściej wskazuje się wynik finansowy netto (zysk lub strata). Jednostki gospodarcze płacą podatek dochodowy obliczany jednak od dochodu, a nie od wyniku finansowego brutto. Przyczyną jest różnica w ujmowaniu przychodów i kosztów przez ustawę o rachunkowości oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych. Powoduje to różnorodne konsekwencje. W artykule zostanie opisane podejście do przychodów i kosztów w świetle obu ustaw oraz skutki w rachunkowości przedsiębiorstw.

Przychody i koszty w ujęciu rachunkowym

Przychodami nazywa się korzyści ekonomiczne jednostki, które wpływają do niej z różnych źródeł. Są to otrzymane lub należne kwoty uzyskane ze sprzedaży i innych źródeł³. Ustawa o rachunkowości traktuje przychody na równi z zyskami i definiuje je jako „uprawdopodobnione powstanie w okresie sprawozdawczym ko-

¹ A. Zawadzki, *Praktyczny poradnik księgowego*, 2002, nr 21 z 02.11.2002 r., s. 28.

² Art. 47 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., dalej „u.rach.”.

³ I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa*, Difin, Warszawa 2011, s. 77.

rzyści ekonomicznych o wiarygodnie określonej wartości w formie zwiększenia aktywów, albo zmniejszenia wartości zobowiązań, które doprowadzą do wzrostu kapitału własnego lub zmniejszenia jego niedoboru w inny sposób niż wniesienie środków przez udziałowców lub właścicieli” (art. 3 ust. 1 pkt 30). Przychody powstają dzięki działalności gospodarczej jednostki, zyski stanowią przyrost korzyści ekonomicznych lub są zyskami jeszcze niezrealizowanymi wynikającymi z wyce-ny na dzień bilansowy (często wykazuje się je w wartości netto po pomniejszeniu o odpowiednie koszty).

Oprócz ogólnej definicji przychodów ustawa o rachunkowości nie zawiera szczegółowych uregulowań w zakresie rozpoznawania przychodu, jego dokumentowania lub identyfikacji momentu jego powstania. W niektórych sytuacjach konieczne jest odwołanie się do nadrzędnych zasad rachunkowości (np. zgodnie z zasadą memoriałową przychody powstają „w momencie przekazania kontrahentowi towarów, produktów lub innych składników majątkowych, czyli w momencie wykonania świadczenia, a nie w momencie przyjęcia zapłaty”⁴). W sytuacjach niejednoznacznych warto również korzystać z MSR/MSSF.

Ustawa o rachunkowości wymaga zaprezentowania przychodów w sprawozdaniu finansowym w określonym zakresie i stosownie do rodzaju prowadzonej działalności oraz przyjętego wariantu rachunku zysków i strat. „Kryteria klasyfikacyjne ujmowania przychodów w prawie bilansowym podporządkowane zostały głównie uzyskiwaniu informacji o rentowności poszczególnych obszarów działalności jednostki gospodarczej”⁵. Dlatego przychody zwykle dzieli się na⁶:

- przychody z podstawowej działalności operacyjnej – czyli korzyści ekonomiczne uzyskiwane ze sprzedaży produktów, towarów lub usług, wyrażone w rzeczywistych cenach sprzedaży, z uwzględnieniem dotacji, upustów, rabatów itp., bez podatku od towarów i usług (VAT);
- przychody z pozostałej działalności operacyjnej – czyli korzyści ekonomiczne niebędące bezpośrednio związane z główną działalnością jednostki, do której została powołana (np. ze sprzedaży lub darowizny środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, z odpisania przedawnionych lub umorzonych zobowiązań, z otrzymanych dotacji, subwencji, dopłat lub otrzymanych kar, grzywien, bądź odszkodowań);
- przychody finansowe – są to korzyści ekonomiczne uzyskiwane z działalności finansowej, m.in. w postaci dywidend i udziałów w zyskach, odsetek, dodatnich różnic kursowych lub sprzedaży aktywów finansowych;

⁴ *Ibidem*, s. 77.

⁵ *Ibidem*, s. 77.

⁶ *Ibidem*, s. 77.

- zyski nadzwyczajne – „to zyski [...] powstające w bankach, zakładach ubezpieczeń, zakładach reasekuracji oraz spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych na skutek zdarzeń trudnych do przewidzenia, poza działalnością operacyjną jednostki i niezwiązane z ogólnym ryzykiem jej prowadzenia” (art. 3 ust. 1 pkt 33 u.rach.). Od zmiany ustawy o rachunkowości⁷ kategoria ta została wyeliminowana z rachunku zysków i strat jednostek gospodarczych innych niż wskazane instytucje finansowe.

Osiąganie przychodów jest ściśle związane z ponoszeniem kosztów – aby sprzedać dobro, jednostka gospodarcza musi je wytworzyć lub zakupić, a to wiąże się ze zużyciem składników majątku i nakładami finansowymi oraz osobowymi. W literaturze koszty określane są jako „wyrażone w pieniądzu zużycie składników aktywów, usług obcych, nakładów pracy pracowników oraz niektóre wydatki niestanowiące zużycia, zaliczane do kosztów zgodnie z obowiązującymi przepisami, związane z prowadzeniem działalności przez jednostkę gospodarczą w określonym czasie, w celu osiągnięcia korzyści ekonomicznych”⁸. Według definicji zawartej w ustawie o rachunkowości, koszty i straty to „uprawdopodobnione zmniejszenia w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych o wiarygodnie określonej wartości w formie zmniejszenia wartości aktywów, albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia wartości kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli” (art. 3 ust. 1 pkt 31). Koszty powstają w ramach działalności gospodarczej jednostki, straty stanowią zmniejszenie korzyści ekonomicznych lub są stratami jeszcze niezrealizowanymi wynikającymi z wyceny na dzień bilansowy. Według obszarów działalności koszty dzieli się (podobnie jak przychody) na⁹:

- koszty podstawowej działalności operacyjnej – są to koszty poniesione w związku z realizacją podstawowych czynności wynikających z charakteru jednostki gospodarczej (m.in. koszty własne sprzedanych produktów, wartość sprzedanych towarów lub materiałów w cenie zakupu, koszty prowadzenia działalności handlowej, koszty sprzedaży, koszty ogólnego zarządu);
- koszty pozostałej działalności operacyjnej – są to koszty związane pośrednio z działalnością operacyjną (np. koszty działalności socjalnej, uzyskania przychodu ze zbycia środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, odpisane należności przedawnione, umorzone lub nieściągalne, utworzone rezerwy, zapłacone kary, grzywny, przekazane darowizny);

⁷ Ustawa z 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o rachunkowości i innych ustaw, Dz.U. poz. 1333, załącznik 1 i 2.

⁸ *Podstawy rachunkowości*, K. Winiarska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 73.

⁹ I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa...*, *op.cit.*, s. 116.

- koszty finansowe – są to koszty wynikające z prowadzenia działalności finansowej. Zalicza się do nich m.in. odsetki, aktualizację wartości inwestycji finansowych, koszty uzyskania przychodów ze sprzedaży inwestycji finansowych, ujemne różnice kursowe;
- straty nadzwyczajne – to „straty powstające w bankach, zakładach ubezpieczeń, zakładach reasekuracji oraz spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych na skutek zdarzeń trudnych do przewidzenia, poza działalnością operacyjną jednostki i niezwiązane z ogólnym ryzykiem jej prowadzenia” (art. 3 ust. 1 pkt 33 u.rach.). Od przywołanej już zmiany ustawy o rachunkowości 23 lipca 2015 r. kategoria ta została wyeliminowana z rachunku zysków i strat jednostek gospodarczych innych niż instytucje finansowe.

Przychody i koszty stanowią podstawowe elementy wyniku finansowego. Najogólniej wynik ten można przedstawić jako różnicę między osiągniętymi przychodami a poniesionymi kosztami¹⁰:

- przychody > koszty – zysk
- przychody < koszty – strata
- przychody = koszty – sytuacja bezwynikowa.

Przychody i koszty, a także obliczony w efekcie ich zestawienia wynik finansowy (który jest „wyrażonym w mierniku pieniężnym rezultatem działalności jednostki gospodarczej, osiągniętym w pewnym okresie”¹¹ stanowiącym jedną z podstawowych miar oceny ekonomicznej efektywności jednostki gospodarczej¹²) prezentowane są we wspomnianym rachunku zysków i strat. Jest on „raportem informującym o strumieniach zasobów oraz wynikach finansowych jednostki za dany okres sprawozdawczy”¹³. Informuje o strukturze wyniku finansowego oraz o źródłach jego powstania¹⁴. „Sprawozdanie to charakteryzuje się dużą i bardzo przydatną pojemnością informacyjną, jest też punktem wyjścia do szczegółowych badań analitycznych (zwłaszcza rentowności i aktywności gospodarczej). Pozwala na ocenę trwałości pozycji finansowej firmy i stanowi podstawę planowania finansowego. Ponadto odzwierciedla dokonania jednostki w danym okresie sprawozdawczym, informując o stopniu realizacji wyniku finansowego, jak również o podstawowych grupach czynników wpływających na jego wielkość, poprzez ujęte w nim przychody i koszty uzyskania tych przychodów”¹⁵. Jest przy tym ściśle powiązany z bilansem, w którym obliczony wynik finansowy (zysk lub strata net-

¹⁰ P. Szczypa, *Rachunkowość finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 203.

¹¹ P. Szczypa, *Zasady rachunkowości, teoria, przykłady i zadania*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 193.

¹² P. Szczypa, *Rachunkowość finansowa...*, *op.cit.*, s. 203.

¹³ J. Turyna, *Rachunkowość finansowa*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 123.

¹⁴ *Podstawy rachunkowości*, B. Micherda (red.), PWN, Warszawa 2005, s. 241.

¹⁵ I. Kondratowicz-Garbarska, *Rachunek zysków i strat*, PWE, Warszawa 2013, s. 30.

to) jest ujmowany jako pozycja zwiększająca lub zmniejszająca wielkość kapitału własnego.

W załączniku nr 1 do ustawy o rachunkowości określono wzór rachunku zysków i strat, który może być sporządzony w dwóch wariantach: kalkulacyjnym i porównawczym. Różnią się one między sobą jedynie sposobem prezentacji kosztów działalności operacyjnej (por. tabela 1). W wariantcie porównawczym prezentuje się koszty działalności operacyjnej w układzie rodzajowym (tzw. koszty proste), natomiast w wariantcie kalkulacyjnym wykazuje się je w układzie funkcjonalnym¹⁶ (koszty złożone w odniesieniu do miejsc ich powstawania w komórkach jednostki gospodarczej).

Tabela 1. Rachunek zysków i strat w obu wariantach – ujęcie zbiorcze dla jednostek gospodarczych innych niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji

Wariant porównawczy	Wariant kalkulacyjny
A Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi, w tym:	A Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów, w tym:
– od jednostek powiązanych	– od jednostek powiązanych
I Przychody netto ze sprzedaży produktów	Przychody netto ze sprzedaży produktów
II Zmiana stanu produktów (zwiększenie – wartość dodatnia, zmniejszenie – wartość ujemna)	II. Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów
III Koszt wytworzenia produktów na własne potrzeby jednostki	
IV Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów	
B Koszty działalności operacyjnej	B Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów, w tym:
I Amortyzacja	– jednostkom powiązanym
II Zużycie materiałów i energii	I Koszt wytworzenia sprzedanych produktów
III Usługi obce	II Wartość sprzedanych towarów i materiałów
IV Podatki i opłaty, w tym: – podatek akcyzowy	C Zysk (strata) brutto ze sprzedaży (A–B)
V Wynagrodzenia	D Koszty sprzedaży
VI Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, w tym emerytalne	E Koszty ogólnego zarządu
VII Pozostałe koszty rodzajowe	
VIII Wartość sprzedanych towarów i materiałów	
C Zysk (strata) ze sprzedaży (A–B)	F Zysk (strata) ze sprzedaży (C–D–E)

¹⁶ M. Gmytrasiewicz, A. Karmańska, *Rachunkowość finansowa*, Difin, Warszawa 2006, s. 604

D/G Pozostałe przychody operacyjne
I Zysk z tytułu rozchodu niefinansowych aktywów trwałych
II Dotacje
III Aktualizacja wartości aktywów niefinansowych
IV Inne przychody operacyjne
E/H Pozostałe koszty operacyjne
I Strata z rozchodu niefinansowych aktywów trwałych
II Aktualizacja wartości aktywów niefinansowych
III Inne koszty operacyjne
F/I Zysk (strata) z działalności operacyjnej (C+D-E) / (F+G-H)
G/J Przychody finansowe
I Dywidendy i udziały w zyskach, w tym: – od jednostek powiązanych i – od pozostałych jednostek
II Odsetki, w tym: – od jednostek powiązanych
III Zysk z tytułu rozchodu finansowych aktywów finansowych
IV Aktualizacja wartości aktywów finansowych
V Inne
H/K Koszty finansowe
I Odsetki, w tym: – dla jednostek powiązanych
II Strata z tytułu rozchodu finansowych aktywów finansowych
III Aktualizacja wartości aktywów finansowych
IV Inne
I/L Zysk (strata) brutto (F+G-H) / (I+J-K)
J/M Podatek dochodowy
K/N Pozostałe obowiązkowe zmniejszenie zysku (zwiększenia straty)
L/O Zysk (strata) netto (I-J-K) / (L-M-N)

Źródło: ustawa z 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o rachunkowości i innych ustaw, Dz.U. poz. 1333; ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., załącznik nr 1.

Wynik finansowy spełnia jeszcze jedną funkcję: za jego pomocą ustala się wysokość zobowiązania jednostki wobec skarbu państwa z tytułu podatku dochodowego. Przepisy ustaw podatkowych jednak w wielu kwestiach nie są zbieżne z przepisami ustawy o rachunkowości. Jest to przyczyną powstawania różnic między wielkością wyniku finansowego (ustalonego zgodnie z prawem bilansowym) a wynikiem (zwanym dochodem) obliczonym według przepisów prawa podatkowego.

Przychody i koszty w ujęciu podatkowym

Spółki są zobowiązane składać deklarację o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) od początku roku podatkowego CIT 2 do końca miesiąca, za który się rozliczają i wpłacać miesięcznie (do 20. dnia miesiąca) lub kwartalnie zaliczki do właściwego urzędu skarbowego, a ostateczne rozliczenie następuje po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego. Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego mają więc charakter zobowiązań podatkowych i obejmują podatek dochodowy od osób prawnych (i ewentualnie wpłaty z zysku). Od 2014 r. podatek ten oblicza się w wysokości 19 proc. dochodu ustalonego jako nadwyżka sumy przychodów podatkowych z różnych źródeł nad kosztami uzyskania tych przychodów w roku podatkowym. Artykuł 12 ustawy 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁷ uznaje za przychody m.in.:

- otrzymane pieniądze i wartości pieniężne, w tym różnice kursowe;
- wartość otrzymanych nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie rzeczy lub praw;
- wartość umorzonych lub przedawnionych zobowiązań, środków na rachunkach bankowych – w bankach;
- wartość zwróconych wierzytelności, które zostały odpisane jako nieściągalne lub umorzone i zaliczone do kosztów uzyskania przychodów;
- równowartość rozwiązanych lub zmniejszonych rezerw, zaliczonych uprzednio do kosztów uzyskania przychodów;
- nominalną wartość udziałów (akcji) w spółce kapitałowej, albo wkładów w spółdzielni objętych w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część;
- wynagrodzenie podatnika otrzymane w wyniku umorzenia udziałów (akcji) objętych w zamian za wkład niepieniężny w postaci przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części.

Za przychody związane z działalnością gospodarczą i z działami specjalnymi produkcji rolnej, osiągnięte w roku podatkowym, uważa się należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont (art. 12 ust. 3 i 3a u.p.d.o.p.). Za datę powstania przychodu uważa się dzień wydania rzeczy, zbycia prawa majątkowego lub wykonania usługi, albo częściowego wykonania usługi, nie później niż dzień wystawienia faktury albo uregulowania należności (art. 12 ust. 3a u.p.d.o.p.)¹⁸.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm., dalej „u.d.o.p.”. Przychody w walutach obcych przelicza się na złote według kursu średniego ogłaszanego przez NBP z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania przychodu (art. 15 ust. 1 u.d.o.p.).

¹⁸ Jeżeli strony ustalą, że usługa jest rozliczana w okresach rozliczeniowych, w tym dostawy energii elektrycznej, ciepłej oraz gazu przewodowego, za datę powstania przychodu uznaje się ostatni

Do przychodów nie zalicza się (art. 12 ust. 4 u.p.d.o.p.) m.in.:

- pobranych wpłat lub zarachowanych należności na poczet dostaw towarów i usług, które zostaną wykonane w następnych okresach sprawozdawczych, a także otrzymanych lub zwróconych pożyczek (kredytów), z wyjątkiem skapitalizowanych odsetek od tych pożyczek (kredytów);
- kwot naliczonych, lecz nieotrzymanych odsetek od należności, w tym również od udzielonych pożyczek (kredytów);
- zwróconych udziałów lub wkładów w spółdzielni, umorzenia udziałów lub akcji w spółce, w tym kwot otrzymanych z odpłatnego zbycia udziałów (akcji) na rzecz spółki w celu umorzenia tych udziałów (akcji) oraz wartości majątku otrzymanego w związku z likwidacją osoby prawnej – w części stanowiącej koszt ich nabycia bądź objęcia, a także zwróconych udziałowcom (akcjonariuszom) dopłat wniesionych do spółki zgodnie z odrębnymi przepisami – w wysokości określonej w złotych na dzień ich faktycznego wniesienia;
- przychodów otrzymanych na utworzenie lub powiększenie kapitału zakładowego, funduszu udziałowego, założycielskiego, statutowego w banku państwowym, albo funduszu organizacyjnego ubezpieczyciela;
- zwróconych, umorzonych lub zaniechanych podatków i opłat stanowiących dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego czy zwróconych innych wydatków niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów;
- odsetek otrzymanych w związku ze zwrotem nadpłaconych zobowiązań podatkowych i innych należności budżetowych, a także oprocentowania zwrotu różnicy VAT, czy kwot stanowiących równowartość umorzonych zobowiązań, w tym także z tytułu pożyczek (kredytów);
- należnego VAT.

Ustawa zawiera także wyszczególnienie przychodów, które nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych (art. 2 ust. 1 u.p.d.o.p.). Należą do nich przychody: z działalności rolniczej¹⁹ (z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej²⁰), gospodarki leśnej²¹ w rozumieniu ustawy o lasach²², wynikające z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy (to czynności społecznie niepożądane, np. kradzież, paserstwo, przemyt, strę-

dzień okresu rozliczeniowego określonego w umowie lub na wystawionej fakturze, nie rzadziej niż raz w roku (art. 12 ust. 3c i 3d u.d.o.p.).

¹⁹ Działalność rolnicza opodatkowana jest podatkiem rolnym.

²⁰ I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa...*, op.cit., s. 79.

²¹ Działalność leśna jest opodatkowana podatkiem leśnym.

²² P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *Komentarz CIT, podatki i rachunkowość*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 52–53.

czycielstwo, nielegalny handel bronią lub narkotykami²³), armatora opodatkowane na zasadach wynikających z ustawy o podatku tonażowym²⁴.

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych zawiera definicję kosztów uzyskania przychodów. Są to koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania, albo zabezpieczenia źródła przychodów (art. 15 ust. 1). W świetle tej definicji „wydatki dotyczące całokształtu działalności podatnika, związane z jego funkcjonowaniem będą kosztami podatkowymi”²⁵. Zatem podczas sprawdzania, czy określony wydatek może być zaliczony do kosztów podatkowych, należy ocenić, czy spełnia on następujące warunki²⁶:

- został poniesiony w celu osiągnięcia przychodu, zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodu (musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy wydatku ze źródłem przychodu. Oznacza to, że wydatek musiał być poniesiony, aby przychód został osiągnięty, bądź też poniesienie danego wydatku miało lub mogło mieć wpływ na wielkość osiągniętego przychodu);
- ma związek z działalnością gospodarczą podatnika – poniesiony wydatek musi być związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, ukierunkowaną na uzyskanie przychodów, „powinien, przynajmniej potencjalnie, wpływać na wielkość uzyskiwanych lub spodziewanych przychodów z tej działalności”²⁷;
- został właściwie udokumentowany – „podstawą rozliczania kosztów podatkowych są stosowne dokumenty wskazujące na fakt poniesienia kosztów”²⁸ – jednoznaczne i niepowodujące możliwości zawyżenia. Dowód powinien zawierać wszelkie niezbędne informacje, takie jak: rodzaj i wysokość wydatku, jego związek z przychodem, informację o stronach uczestniczących w transakcji, a także na czyją rzecz został poniesiony;
- został definitywnie poniesiony, tzn. został poniesiony z majątku podatnika i ma charakter ostateczny (musi nastąpić uszczuplenie zasobów finansowych podatnika bądź musi mu towarzyszyć chociaż zobowiązanie do zapłaty za kupowane towary, usługi itp.).

²³ Nie są opodatkowane żadnym podatkiem, gdyż z oczywistych przyczyn „państwo nie powinno czerpać pożytków z czynów, które same w sobie mogą być karalne lub z których czerpanie pożytków jest karalne”. *Ibidem*, s. 44.

²⁴ Działania osoby prawnej w zakresie objętym ustawą o podatku tonażowym opodatkowane są w sposób zryczałtowany. Dodatkowe opodatkowanie tych czynności podatkiem dochodowym od osób prawnych byłoby więc nieuzasadnione. Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym, Dz.U. Nr 183, poz. 1353 ze zm.

²⁵ D. Denkiewicz, J. Mroczkowski, R. Soszyńska, *Podatki dochodowe w działalności gospodarczej i podatki kosztowe*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2007, s. 37.

²⁶ *Ibidem*, s. 37–38.

²⁷ P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *Komentarz CIT, podatki...*, *op.cit.*, s. 379.

²⁸ *Ibidem*, s. 378.

Jeżeli podatnik ponosi koszty uzyskania przychodów ze źródeł, z których dochód podlega opodatkowaniu, oraz koszty związane z przychodami z innych źródeł, w tym ze źródeł, z których część dochodów nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym, albo jest zwolniona z tego opodatkowania, a nie jest możliwe ustalenie kosztów uzyskania przychodów przypadających na poszczególne źródła, koszty te ustala się w takim stosunku, w jakim pozostają przychody z tych źródeł w ogólnej kwocie przychodów (art. 15 ust. 2 i 2a u.p.d.o.p.), przy czym pomniejszają one osiągnięte przychody tylko w tym roku podatkowym, którego dotyczą. Oznacza to, że koszty uzyskania przychodów poniesione w latach poprzedzających rok obrotowy, lecz dotyczące przychodów roku podatkowego są zaliczane do kosztów uzyskania przychodów tego roku obrotowego. Mogą to być również koszty uzyskania, które zostały zarachowane, chociaż ich jeszcze nie poniesiono, jeżeli odnoszą się do przychodów danego roku podatkowego (art. 15 ust. 4 i 2a u.p.d.o.p.). Koszty uzyskania przychodów bezpośrednio związane z przychodami, odnoszące się do przychodów danego roku podatkowego, a poniesione po zakończeniu tego roku podatkowego do dnia:

- sporządzenia sprawozdania finansowego, zgodnie z odrębnymi przepisami, nie później jednak niż do upływu terminu określonego do złożenia zeznania, jeżeli podatnicy są obowiązani do sporządzania takiego sprawozdania, albo
- złożenia zeznania, nie później jednak niż do upływu terminu określonego do złożenia tego zeznania, jeżeli podatnicy, zgodnie z odrębnymi przepisami, nie są obowiązani do sporządzania sprawozdania finansowego

są potrącalne w roku podatkowym, w którym osiągnięte zostały odpowiadające im przychody (art. 15 ust. 4b i 4c u.p.d.o.p.).

Koszty uzyskania przychodów inne niż koszty bezpośrednio związane z przychodami są potrącalne w dacie ich poniesienia. Jeżeli dotyczą okresu przekraczającego rok podatkowy, a nie jest możliwe określenie, jaka ich część dotyczy danego roku podatkowego, w takim przypadku stanowią koszty uzyskania przychodów proporcjonalnie do długości okresu, którego dotyczą przychody (art. 15 ust. 4d u.p.d.o.p.).

W art. 16 pkt 1 u.p.d.o.p. wskazano koszty niestanowiące kosztów uzyskania przychodów. Dotyczy to m.in.:

- wydatków na:
 - nabycie gruntów lub prawa wieczystego użytkowania gruntów (z wyjątkiem opłat za wieczyste użytkowanie gruntów), nabycie lub wytworzenie we własnym zakresie innych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych,
 - ulepszenie środków trwałych, które powiększają wartość środków trwałych, stanowiącą podstawę naliczania odpisów amortyzacyjnych;

- odpisów z tytułu zużycia samochodu osobowego, dokonywanych według zasad określonych w ustawie, w części ustalonej od wartości samochodu przewyższającej określone w ustawie równowartości w euro (przeliczonej na złote według kursu średniego euro ogłaszanego przez NBP z dnia przekazania samochodu do używania);
- strat w środkach trwałych oraz wartościach niematerialnych i prawnych w części pokrytej sumą odpisów amortyzacyjnych; powstałych w wyniku likwidacji nie w pełni umorzonych środków trwałych, jeżeli środki te utraciły przydatność gospodarczą na skutek zmiany rodzaju działalności;
- wydatków na objęcie lub nabycie udziałów (akcji) oraz innych papierów wartościowych (wydatki takie są jednak kosztem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia tych udziałów (akcji) oraz papierów wartościowych, w tym z tytułu wykupu przez emitenta papierów wartościowych, a także z odkupienia, albo umorzenia tytułów uczestnictwa w funduszach kapitałowych);
- odpisów i wpłat na różnego rodzaju fundusze tworzone przez podatnika (kosztem uzyskania przychodów są jednak np. podstawowe odpisy i wpłaty na te fundusze, jeżeli obowiązek lub możliwość ich tworzenia w ciężar kosztów określają odrębne ustawy);
- wydatków na spłatę pożyczek (kredytów) (z wyjątkiem skapitalizowanych odsetek od nich), spłatę innych zobowiązań, w tym z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, na umorzenie kapitałów pozostających w związku z utworzeniem (nabyciem), powiększeniem lub ulepszeniem źródła przychodów;
- naliczonych, lecz niezapłaconych, albo umorzonych odsetek od zobowiązań, w tym również od pożyczek (kredytów); odsetek od pożyczki partycypacyjnej.

Lista jest bardzo długa, zawiera ponad 60 punktów opisujących bardziej lub mniej szczegółowo określone sytuacje.

Zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podstawę opodatkowania stanowi dochód, czyli nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym (art. 7 ust. 2). Jeżeli suma kosztów zakwalifikowanych zgodnie z przepisami ustawy do kosztów podatkowych jest wyższa od sumy wszystkich osiągniętych przychodów, wtedy ich różnica jest stratą (w odwrotnej sytuacji jest dochodem). Dla prawidłowego określenia wielkości osiągniętego dochodu (bądź poniesionej straty) kluczową kwestią jest właściwe obliczenie wartości przychodów i kosztów. Przepisy ustawy obligują jednostki gospodarcze do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób zapewniający określenie wysokości dochodu (straty), podstawy opodatkowania i wysokości na-

leżnego podatku za rok podatkowy (art. 9 ust. 1 u.p.d.o.p.). Wszelkie dokonywane operacje gospodarcze muszą więc być ujmowane w tej ewidencji z uwzględnieniem przepisów podatkowych. Dlatego podczas księgowania poszczególnych operacji konieczne jest ich indywidualne rozpatrzenie ze zwróceniem szczególnej uwagi na kilka istotnych aspektów, tj. przypisanie przychodów i kosztów do właściwego okresu podatkowego, ujęcie ich w odpowiedniej wysokości, a także wyodrębnienie na oddzielnych kontach księgowych przychodów i kosztów, które nie są uznawane podatkowo, bądź są z tego podatku zwolnione.

Konsekwencje różnic między wynikiem finansowym brutto a dochodem

Między dochodem stanowiącym podstawę opodatkowania a wynikiem finansowym brutto, ustalonym według zasad rachunkowości, może powstać różnica wynikająca m.in. z:

- nietraktowania z podatkowego punktu widzenia niektórych przychodów jako osiągniętych oraz kosztów jako poniesionych;
- zwolnienia niektórych dochodów z podatku;
- przyjęcia odmiennego momentu zaliczania przychodów jako uzyskanych i kwalifikowania kosztów jako poniesionych;
- umożliwienia odliczenia określonych wydatków od dochodu podlegającego opodatkowaniu;
- zastosowania reguł właściwych dla prawa podatkowego lub bilansowego (np. amortyzacja podatkowa lub bilansowa).

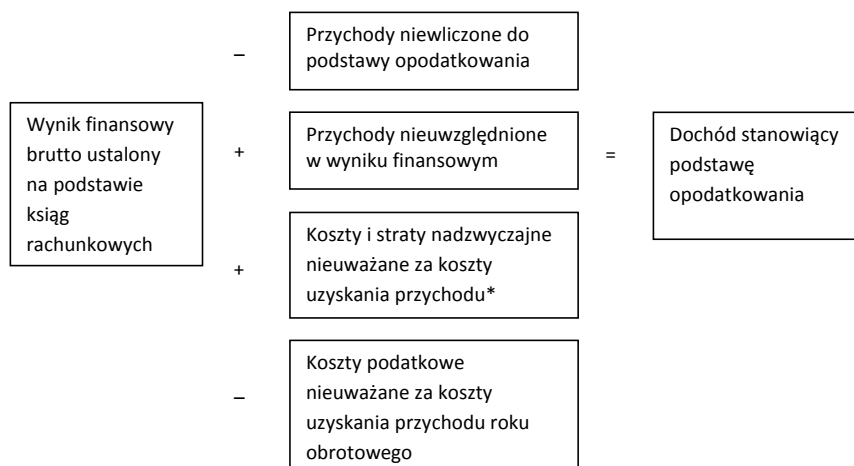
Głównym celem prawa bilansowego jest dostarczanie rzetelnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji o sytuacji ekonomicznej jednostki, które umożliwią odbiorcom tych informacji dokonanie właściwej oceny efektywności prowadzonej działalności oraz podejmowanie optymalnych decyzji. Podstawowym celem prawa podatkowego „jest rozliczenie, za oznaczony okres, każdego przedsiębiorstwa działającego na rynku, pod kątem realizacji konstytucyjnego obowiązku obciążeń podatkowych na rzecz państwa”²⁹. Przepisy podatkowe podlegają częstym nowelizacjom dostosowującym je do aktualnej sytuacji gospodarczej kraju oraz bieżących potrzeb budżetu państwa, co nie sprzyja porównywalności danych z poszczególnych lat. Z tego względu ewidencja księgowa nie powinna być podporządkowana celom fiskalnym, gdyż nie zapewniałaby wymaganej jakości informacji przedstawianych w sprawozdaniach finansowych.

²⁹ D. Denkiewicz, J. Mroczkowski, R. Soszyńska, *Podatki dochodowe...*, *op.cit.*, s. 13.

Przykładowo, zgodnie z art. 7 ust. 3 u.p.d.o.p. podczas ustalania dochodu nie uwzględnia się:

- przychodów ze źródeł przychodów położonych na terytorium Polski lub za granicą, jeżeli dochody z tych źródeł nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym albo są wolne od podatku;
- strat przedsiębiorców przekształcanych, łączonych, przejmowanych lub dzielonych – w razie przekształcenia formy prawnej, łączenia lub podziału przedsiębiorców, z wyjątkiem przekształcenia spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową;
- strat instytucji kredytowej związanych z działalnością oddziału tej instytucji, którego składniki majątkowe zostały wniesione do spółki tytułem wkładu niepieniężnego na utworzenie banku.

„Z dwoistości prawa, czyli równoległego obowiązywania prawa bilansowego i prawa podatkowego w stosunku do jednostek gospodarczych, wynikają określone konsekwencje ewidencyjno-rozliczeniowo-finansowe”³⁰. Ich wyrazem jest konieczność ustalania dwóch kategorii wyników: rachunkowego brutto oraz podatkowego (czyli dochodu) – rys. 1.



Rys. 1. Sposób ustalania dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym

*W instytucjach finansowych od 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Fałowski, *Odroczony podatek dochodowy*, w: *Rachunkowość finansowa i podatkowa*, T. Cebrowska (red.), PWN, Warszawa 2010, s. 482–489.

³⁰ I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa...*, *op.cit.*, s. 52.

Obydwa wyniki mogą się znacząco różnić, ponieważ „prawo podatkowe odrębnie określa zasady ustalania dochodu podatkowego, procedury ustalania dochodu podatkowego są dokonywane w oderwaniu od zysku bilansowego”³¹. Różnice między wynikiem finansowym a dochodem wynikają z następujących przyczyn:

- niektóre przychody i koszty rachunkowe nie są uznawane przez prawo podatkowe;
- niektóre przychody i koszty podatkowe nie są uznawane w prawie bilansowym;
- niektóre przychody i koszty są uznawane w innym momencie przez prawo bilansowe i podatkowe.

Rozpatrując wymienione sytuacje według kryterium czasu, w dwóch pierwszych przypadkach powstaną różnice o charakterze trwałym, natomiast w sytuacji trzeciej powstaną różnice przejściowe.

Różnice trwale przyczyniają się do kształtowania wyniku do opodatkowania na wyższym lub niższym poziomie w stosunku do wyniku brutto w danym roku obrotowym. Wzajemne relacje nie wywierają wpływu na podstawę opodatkowania i na wynik brutto w następnych latach obrotowych. Są to różnice determinujące wysokość zobowiązania podatkowego oraz wyniku finansowego w latach, w których są ujawniane. Główną przyczyną ich występowania jest odmienne podejście w prawie bilansowym i podatkowym do określania źródeł przychodów i kosztów jednostki. Pojawiają się, gdy określone przychody i koszty wpływające na wynik finansowy nie są uznane za przychody i koszty w rozumieniu prawa podatkowego i na odwrót³². Różnice trwale „to nieodwracalne, definitywne różnice pomiędzy przychodami i kosztami według prawa bilansowego i według prawa podatkowego”³³. Powstają więc w bieżącym okresie obrachunkowym i nie zanikną w okresach późniejszych. W takim wypadku nie może mieć zastosowania rozliczanie podatków w czasie, ponieważ naliczony podatek dochodowy nigdy nie zostanie odzyskany lub nigdy nie zostanie zapłacony. Różnice te charakteryzują się tym, że będą uwzględnione w podstawie opodatkowania, ale tylko w roku podatkowym, którego dotyczą. Mogą one mieć charakter dodatni lub ujemny, co oznacza, że „z ich powodu wynik rachunkowy brutto w danym roku obrotowym jest wyższy lub niższy (częściej) niż wynik podatkowy”³⁴. Różnica dodatnia powstaje, gdy wynik rachunkowy jest wyższy od podatkowego. Natomiast kiedy jest niższy, mamy

³¹ *Ibidem*, s. 70.

³² W. Fałowski, *Odroczony podatek dochodowy*, w: *Rachunkowość finansowa i podatkowa*, T. Cebrowska (red.), PWN, Warszawa 2010, s. 483.

³³ I. Olchowicz, *Rachunkowość podatkowa...*, *op.cit.*, s. 206.

³⁴ *Ibidem*, s. 207.

do czynienia z różnicą ujemną (różnice trwale powodują, że przy tym samym wyniku finansowym brutto wynik finansowy netto wyrażony w procentach wynosi więcej – gdy różnice są dodatnie, lub mniej – gdy różnice są ujemne³⁵).

Drugim rodzajem różnic między wynikiem bilansowym i podatkowym są różnice przejściowe w przychodach i kosztach. Wynikają one z rozbieżności dotyczących momentu ujęcia niektórych kosztów i przychodów w ewidencji rachunkowej i podatkowej. Dotyczą one przychodów i kosztów, które „w jednym okresie nie są uznawane przez prawo podatkowe za koszty uzyskania przychodów lub przychody do opodatkowania, ale w innym okresie (w przeszłości lub przyszłości) kosztami uzyskania przychodów lub przychodami do opodatkowania były lub będą”³⁶. W związku z tym różnice przejściowe są rozliczane w czasie, wyrównują się w kolejnych okresach na zasadzie odwrotności. Podobnie jak w przypadku różnic trwałych różnice przejściowe mogą mieć charakter dodatni bądź ujemny.

Artykuł 37 ust. 1 u.rach. stanowi, że: „W związku z przejściowymi różnicami między wykazywaną w księgach rachunkowych wartością aktywów i pasywów a ich wartością podatkową oraz stratą podatkową możliwą do odliczenia w przyszłości, jednostka tworzy rezerwę i ustala aktywa z tytułu odroczonego podatku dochodowego, którego jest podatnikiem”. Z kolei w MSR 12 zapisano, że różnice przejściowe są to różnice występujące między wartością bilansową określonego składnika aktywów lub pasywów jednostki gospodarczej a jego wartością podatkową (przyporządkowaną wartością zgodnie z przepisami podatkowymi). Związane są m.in. z:

- zastosowaniem odmiennych metod lub okresów naliczenia amortyzacji;
- tworzeniem rezerw na wątpliwe należności;
- odsetkami naliczonymi od uzyskanych i udzielonych pożyczek;
- tworzeniem rezerw na naprawy gwarancyjne.

Skutki różnic przejściowych widoczne są nie tylko w roku ich wystąpienia, ale kształtują one także wynik finansowy i podatkowy w latach następnych (różnice te wyrównują się w następnych okresach sprawozdawczych). Różnice przejściowe charakteryzują się więc tym, że będą uwzględnione w podstawie opodatkowania, ale w innym okresie, najczęściej w następnym roku podatkowym i jednostki na te różnice mają obowiązek utworzyć przyszłe zobowiązanie (są uregulowane z pewnym opóźnieniem (różnice dodatnie) lub należność (aktywa) z tytułu odroczonego podatku dochodowego (zapowiadają możliwość odzyskania w przyszłości podatku zapłaconego wcześniej niż wynikałoby to z ksiąg rachunkowych (różnice ujemne).

³⁵ W. Fałowski, *Odroczony podatek dochodowy*, *op.cit.*, s. 484.

³⁶ *Ibidem*, s. 485.

Zakończenie

Zdecydowana większość różnic między kosztami uzyskania przychodów a kosztami w rachunkowości ma charakter trwały, ponieważ ponad 60 pozycji kosztów wpływających na wynik finansowy nigdy nie zostanie uznane za koszty w rozumieniu prawa podatkowego, kształtującego podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. Odchylenia te oddziałują w kierunku zwiększenia wielkości zobowiązań podatkowych w stosunku do ich potencjalnego poziomu mierzonego księgowym wynikiem finansowym w przeciwieństwie do różnic przejściowych powodujących jedynie przesunięcie w czasie narosłych zobowiązań podatkowych, które z tego powodu są uregulowane z opóźnieniem (różnice dodatnie) lub odwrotnie – zapowiadają możliwość odzyskania w przyszłości podatku zapłaconego wcześniej niż wynikałoby to z ksiąg rachunkowych (różnice ujemne).

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 183, poz. 1353 ze zm.
- Ustawa z 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o rachunkowości i innych ustaw, Dz.U. poz. 1333.

Literatura

- Rachunkowość finansowa i podatkowa*, T. Cebrowska (red.), PWN, Warszawa 2010.
- Denkiewicz D., Mroczkowski J., Soszyńska R., *Podatki dochodowe w działalności gospodarczej i podatki kosztowe*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2007.
- Gmytrasiewicz M., Karmańska A., *Rachunkowość finansowa*, Difin, Warszawa 2006.
- Kondratowicz-Garbarska I., *Rachunek zysków i strat*, PWE, Warszawa 2013.
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *Komentarz CIT, podatki i rachunkowość*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Podstawy rachunkowości*, B. Micherda (red.), PWN, Warszawa 2005.
- Olchowicz I., *Rachunkowość podatkowa*, Difin, Warszawa 2011.
- Szczyapa P., *Rachunkowość finansowa*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Szczyapa P., *Zasady rachunkowości, teoria, przykłady i zadania*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Turyńska J., *Rachunkowość finansowa*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Podstawy rachunkowości*, K. Winiarska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zawadzki A., *Praktyczny poradnik księgowego*, 2002, nr 21 z 02.11.2002 r.

Streszczenie

W artykule omówiono różnice między przychodami a kosztami, przychodami i wydatkami w ustawie o rachunkowości i ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Każdy z nich, mający różne cele, pokazuje, jak opisać wszystkie te elementy. Konsekwencje są liczne i widoczne w nazwie i znaczeniu kategorii uwzględnionych przy obliczaniu wyniku finansowego brutto lub dochodu (dochodu do opodatkowania); powstaniu różnic trwałych i przejściowych, ustaleniu rezerw z tytułu odroczonego podatku dochodowego i aktywów z tytułu odroczonego podatku dochodowego.

Summary

This article refers to differences between revenues and costs, incomes and expenditures in The Accounting Act and The Corporate Income Tax Act. Each of them, having different objectives shows how to describe all these elements. The consequences are several and visible in: the name and meaning of categories taken in the calculation of gross financial result or income (taxable profit); arising of permanent and temporary differences, determination of deferred tax liabilities and deferred tax assets.

Słowa kluczowe

Rachunek zysków i strat, przychody, koszty, podatki.

Keywords

Profit and loss account, revenues, costs, taxes.

Martyna Ostrowska

EFEKTYWNOŚĆ A SPRAWIEDLIWOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM (NA PRZYKŁADZIE PODMIOTÓW OCHRONY ZDROWIA)

Efektywność – ujęcie definicyjne

Problematyka efektywności jest przedmiotem dyskusji w naukach o organizacji i zarządzaniu od prawie 40 lat¹ i stanowi jedno z fundamentalnych zagadnień². Kim S. Cameron podkreśla, że efektywność stanowi jeden z zasadniczych problemów badawczych w teorii organizacji i zarządzania³. Z kolei Elżbieta Skrzypek zaznacza, że jest to pojęcie niejednoznaczne i różnorodnie interpretowane przez przedstawicieli nauk społecznych i ekonomicznych, a także praktyków i teoretyków zarządzania⁴. Powoduje ono trudności zarówno w zdefiniowaniu, jak i pomiarze.

Termin „efektywność” wywodzi się z języka angielskiego od *organizational effectiveness* i jest różnie tłumaczony na język polski, np. jako efektywność, skuteczność, sprawność⁵. Jan Zieleniewski na podstawie analizy badań zamieszczonych w literaturze przedmiotu twierdzi, że pojęcie efektywność jest zamiennie używane z innymi terminami, takimi jak: ekonomiczność, korzystność, skuteczność oraz sprawność⁶.

¹ A. Austen, *Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 46.

² H. Saryusz-Wolska, M. Wronka, *Efektywność w opiece zdrowotnej – zarys wielowymiarowego problemu w okresie transformacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 168, s. 256.

³ B. Ziębicki, *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej*, w: *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, B. Mięka (red.), Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 382.

⁴ W. Niemczyk, *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 180, s. 186–187.

⁵ B. Ziębicki, *Metodyka oceny efektywności...*, *op.cit.*, s. 382.

⁶ W. Niemczyk, *Współczesne metody...*, *op.cit.*, s. 187.

Efektywność stanowi syntetyczną miarę działania⁷. Jest ona definiowana jako rezultat podjętych działań, a więc stosunek efektów do nakładów. Inna definicja przedstawia ją jako zdolność do takiego wykorzystania posiadanych zasobów, aby w sposób najbardziej skuteczny i najmniej marnotrawny osiągnąć określony cel⁸.

Z analizy literatury przedmiotu można wyciągnąć wniosek, że efektywność organizacji przedstawiana jest z jednej strony jako zdolność przystosowywania się do zmian dokonujących się w otoczeniu, z drugiej, jako produktywne i oszczędne wykorzystanie zasobów w taki sposób, aby osiągnąć zaplanowane cele⁹.

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele badań dotyczących efektywności, najczęściej organizacji komercyjnych. Zazwyczaj efektywność oceniana jest z wykorzystaniem wskaźników finansowych, m.in. zyskowności oraz tempa wzrostu sprzedaży. Ponadto często do oceny efektywności organizacji wykorzystywany jest wskaźnik McKenziego, tj. iloraz zysku brutto i przychodów ze sprzedaży netto¹⁰. Niewątpliwie organizacje działające w sektorze publicznym i prywatnym różnią się zarówno sposobem definiowania działalności, jak i określania efektywności.

Efektywność w sektorze publicznym

Efektywność w sektorze publicznym (w tym w ochronie zdrowia) zyskała na znaczeniu na świecie w latach 80., a w Europie Wschodniej i Środkowej w latach 90. XX wieku¹¹. W Polsce problematyka efektywności w organizacjach publicznych jest nadal słabo rozpoznana. Aldona Frączkiewicz-Wronka podkreśla niewielki dorobek empiryczny badań nad efektywnością w tych podmiotach¹². W organizacjach publicznych pomiar wyników to wyzwanie, stanowiące przedmiot wielu debat, a nawet sporów. Naturalnie, istnieje potrzeba prowadzenia badań w tym zakresie, ponieważ ocena wyników jest niezbędna do krzewienia efektywności organizacji działających w sektorze publicznym¹³.

⁷ P. Kocoń, R. Maćkowska, A. Put, *Dobór środków komunikowania z otoczeniem jako uwarunkowanie efektywności organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169, s. 90.

⁸ M. Szudy, *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 176, s. 23.

⁹ P. Kocoń, R. Maćkowska, A. Put, *Dobór środków...*, *op.cit.*, s. 90.

¹⁰ A. Austen-Tynda, *Zastosowanie narzędzi ICT w pomiarze efektywności publicznych jednostek ochrony zdrowia a kształtowanie przywództwa*, w: *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, R. Konsala (red.), Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Zakopane 2009, s. 23.

¹¹ H. Saryusz-Wolska, M. Wronka, *Efektywność w opiece...*, *op.cit.*, s. 257.

¹² W. Niemczyk, *Współczesne metody...*, *op.cit.*, s. 186.

¹³ A. Austen-Tynda, *Zastosowanie narzędzi...*, *op.cit.*, s. 23.

Pomiar efektywności w organizacjach publicznych jest potrzebny, gdyż prowadzi do wzmocnienia odpowiedzialności i przejrzystości działania tych podmiotów przez prezentowanie nie tylko kosztów, ale również wyników ich działania. Ponadto umożliwi pozyskanie informacji dotyczących jakości świadczeń użyteczności publicznej, np. terminowości i dostępności, co jednocześnie stanowi wsparcie i wzmocnienie wiarygodności działań tych podmiotów¹⁴. Ponadto pomiar efektywności pozwala na racjonalną alokację posiadanych zasobów.

Efektywność w systemie ochrony zdrowia

Nie ulega wątpliwości, że pomiar efektywności spełnia także znaczącą rolę w systemie ochrony zdrowia. W ciągu ostatnich 50 lat w krajach OECD wydatki na ochronę zdrowia, mierzone udziałem w PKB wzrosły ponad dwukrotnie. Przede wszystkim ów wzrost spowodował zainteresowanie efektywnością wykorzystania zasobów w całym systemie ochrony zdrowia oraz w poszczególnych podmiotach leczniczych. Zdefiniowanie i pomiar efektywności w ochronie zdrowia jest trudnym zadaniem. Wynika to ze złożoności zarówno strukturalnej, jak i funkcjonalnej systemów zdrowotnych oraz występowania wielu interesariuszy. Ponadto każde państwo ma własny system zdrowotny, który ulega przemianom¹⁵.

Amerykańskie Narodowe Forum Jakości efektywność opieki zdrowotnej przedstawia jako miarę poniesionych kosztów na opiekę zdrowotną lub wykorzystanych nakładów koniecznych do uzyskania jej określonego poziomu¹⁶.

Istnieje wiele perspektyw oceny efektywności w ochronie zdrowia, dlatego można wyróżnić wiele jej wymiarów. Podstawowe kategorie efektywności to alokacyjna i techniczna¹⁷. Alokacja oznacza rozdysponowanie środków między konkurencyjne cele. Stanowi ona świadomy podział zasobów między beneficjentów z zastosowaniem przyjętych kryteriów, np. potrzeby zdrowotne, wiek¹⁸. Tak więc efektywność alokacyjna polega na ocenie efektów oraz ich rozmieszczeniu w strukturze przestrzennej i społecznej w stosunku do poniesionych nakładów¹⁹. Ograniczone zasoby trzeba tak rozdysponować, żeby przyniosły jak najlepsze wyniki zdrowotne dla całego społec-

¹⁴ A. Austen, A. Frączkiewicz-Wronka, *Pragmatyka pomiaru efektywności organizacji publicznej na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2010, nr 98, s. 54–55.

¹⁵ H. Saryusz-Wolska, M. Wronka, *Efektywność w opiece...*, *op.cit.*, s. 256–258.

¹⁶ M. Cholewa-Wiktor, *Efektywność w szpitalach publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2011, nr 3, s. 45–46.

¹⁷ *Ibidem*, s. 46.

¹⁸ K. Kolasa, *Optymalna alokacja zasobów w ochronie zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁹ M. Cholewa-Wiktor, *Efektywność w szpitalach...*, *op.cit.*, s. 46.

czeństwa. Efektywność ta zależy od podmiotów, które odpowiadają za alokację dostępnych zasobów w systemie ochrony zdrowia. Ta kategoria efektywności wymaga odpowiedzi na pytania związane ze sposobem rozmieszczania zasobów i wyborze typów świadczeń zdrowotnych, jednostek chorobowych i podmiotów, które należy finansować²⁰. W warunkach ograniczonych zasobów przeznaczanych na działalność systemu ochrony zdrowia menedżerowie muszą dokonywać wyborów między alternatywnymi sposobami ich alokacji²¹. Efektywność techniczna to wytworzenie określonej liczby usług zdrowotnych przy możliwie najmniejszej ilości poszczególnych nakładów bądź wytworzenie maksymalnej ilości usług w określonej kombinacji nakładów²². Dotyczy ona tego, jak jednostka gospodaruje takimi zasobami, jak personel, infrastruktura, środki finansowe. Dla szpitala efektywność techniczna mierzona jest za pomocą takich wskaźników, jak średni czas pobytu pacjenta na oddziałach szpitalnych, liczba lekarzy i pielęgniarek na 10 tys. mieszkańców, liczba łóżek szpitalnych²³.

Hanna Saryusz-Wolska i Martyna Wronka uważają, że efektywność w opiece zdrowotnej można rozpatrywać na trzech wzajemnie powiązanych poziomach:

- efektywność systemowa – efektywność systemu jako całości;
- efektywność organizacyjna – efektywność organizacji opieki zdrowotnej;
- efektywność procesowa – efektywność działań związanych z leczeniem pacjenta²⁴.

Bernard Ziębicki uważa, że ocena efektywności powinna być rozpatrywana z punktu widzenia następujących wymiarów:

- techniczno-ekonomicznego – ocena relacji efekt–nakład (ujęcie rzeczowe lub wartościowe);
- prakseologicznego – ocena realizacji celów, które organizacja powinna spełniać (została powołana)²⁵;
- behawioralnego – ocena poziomu zaspokojenia potrzeb poszczególnych pracowników;
- instytucyjnego – ocena poziomu ogólnego odbioru społecznego oraz wsparcia organizacji z otoczenia;
- systemowego – ocena zdolności przetrwania i rozwoju organizacji²⁶.

²⁰ *Ibidem*, s. 46-47.

²¹ A. Austen, A. Frączkiewicz-Wronka, *Pragmatyka pomiaru...*, *op.cit.*, s. 51–52.

²² K. Dubas, *Problematyka efektywności...*, *op.cit.*, s. 108–109.

²³ M. Cholewa-Wiktor, *Efektywność w szpitalach...*, *op.cit.*, s. 47.

²⁴ H. Saryusz-Wolska, M. Wronka, *Efektywność w opiece...*, *op.cit.*, s. 258.

²⁵ B. Ziębicki, *Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 713, s. 99–100.

²⁶ B. Ziębicki, *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2007, nr 6, s. 159–160.

Należy dodać, że rozwój i przetrwanie organizacji, w szczególności organizacji publicznych, wymagają zapewnienia efektywności nie tylko w ujęciu finansowym. Zadaniem podmiotów leczniczych jest zaspokojenie potrzeb społecznych, i z tego względu są oceniane zarówno przez właścicieli, jak i społeczeństwo. Wynika z tego potrzeba stworzenia systemu wskaźników, który zapewni ocenę stopnia realizacji złożonych celów podmiotów leczniczych²⁷. W ostatnich latach dostrzeżono ograniczenia miar tradycyjnych i zwrócono szczególną uwagę na miary pozafinansowe. Miary określające efektywność, jakie można w tym zakresie zastosować, są następujące:

- konflikt – należy go rozpatrywać jako napięcie powstałe we wnętrzu organizacji i mogące być wykorzystane do osiągnięcia celów (zarządzanie przez konflikt);
- kontrola menedżerska – zastosowanie jej do kształtowania zachowań pracowników;
- wydajność – przedstawiająca niektóre aspekty wyników do poniesionych kosztów;
- ewaluacja przez zewnętrzne podmioty – polega na ocenie organizacji przez podmioty działające w jej otoczeniu i wchodzące z nimi w interakcje (przykładem jest ocena działalności szpitali przez NFZ);
- elastyczność – rozumiana jako zdolność organizacji do zmian w procedurach działania w konsekwencji pojawiających się zmian w otoczeniu;
- rozwój – wyrażony wielkością zatrudnienia lub inwestycji, a także udziału w rynku;
- zarządzanie informacją i komunikacja – rozumiane jako kompletność, wydajność i dokładność zarówno analizy, jak i dystrybucji informacji krytycznych dla określonego podmiotu²⁸;
- morale – interpretowane jako zdolność grupy do podjęcia większego wysiłku dla osiągnięcia celów organizacji, a także ich akceptacja, poczucie przynależności do organizacji i zaangażowanie w wykonywanie powierzonych zadań;
- planowanie i ustalanie celów – systematyczne wyznaczanie celów i planowanie działań koniecznych do podjęcia w przyszłości;
- produktywność – ilość wytworzonych świadczeń (obejmuje zarówno poziom indywidualny, grupowy, jak i organizacyjny);
- wynik finansowy – obliczany jako różnica między przychodami i kosztami;

²⁷ A. Austen-Tynda, *Zastosowanie narzędzi...*, *op.cit.*, s. 24.

²⁸ A. Austen, *Efektywność sieci...*, *op.cit.*, s. 51.

- jakość – w odniesieniu do wytwarzanych świadczeń;
- gotowość – rozpatrywana jako zdolność organizacji do zwiększenia ilości udzielanych świadczeń lub ich modyfikacji;
- stabilność – dotyczy utrzymania struktury i zasobów w ustalonym okresie ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych;
- trening i uczenie się – podejmowane działań mających na celu rozwój zasobów ludzkich²⁹;
- monitoring otoczenia – rozumiany jako umiejętność wyszukiwania w otoczeniu zasobów zapewniających efektywne działanie;
- wartość zasobów ludzkich – rozpatrywana jako wartość członków organizacji do wartości organizacji wskazanej w księgach rachunkowych³⁰.

W praktyce coraz częściej efektywność organizacji niedochodowych mierzona jest z wykorzystaniem misji, dokumentów planistycznych, formularzy badań satysfakcji klientów lub formularzy oceny pracowników³¹. Problemem związanym z efektywnością opieki zdrowotnej jest niedostatek systemów informatycznych. Są one niezbędne do dostarczania odpowiednich informacji o kosztach i jakości świadczeń zdrowotnych, które byłyby podstawą podejmowania odpowiednich decyzji³².

Sprawiedliwość w systemie ochrony zdrowia

Sprawiedliwość jest identyfikowana jako indywidualne doświadczenie i rozumowanie, określana jest subiektywnie przez każdego człowieka na bazie jego przeżyć. Klasycy ekonomii podkreślali, że między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością społeczną można zauważyć związek. Jednakże w późniejszych latach ekonomiści stanowczo podkreślali, że w grze rynkowej oddzielenie sfery efektywności od sfery moralnej to konieczność. Friedrich A. von Hayek stwierdził, że sprawiedliwości nie można odnosić do osiągniętych efektów gospodarki rynkowej³³.

Sprawiedliwość systemu ochrony zdrowia można rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej. Po drugie, jako sprawiedliwość w odniesieniu do obciążeń finansowych ponoszonych na opiekę zdrowotną³⁴.

²⁹ A. Austen-Tynda, *Zastosowanie narzędzi...*, *op.cit.*, s. 24.

³⁰ A. Austen, *Efektywność sieci...*, *op.cit.*, s. 52.

³¹ A. Austen-Tynda, *Zastosowanie narzędzi...*, *op.cit.*, s. 24.

³² H. Saryusz-Wolska, M. Wronka, *Efektywność w opiece...*, *op.cit.*, s. 266.

³³ M. Gałuszka, *Standardy sprawiedliwości w polskim systemie opieki zdrowotnej: zagadnienia ekonomiczne i etyczne*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2005, nr 1, s. 247.

³⁴ *Ibidem*, s. 248.

Brak sprawiedliwości w systemie ochrony zdrowia może wiązać się z poczuciem bądź realną krzywdą pacjenta, np. gdy lekarz przyjmuje korzyści majątkowe w zamian za szybsze przyjęcie konkretnego pacjenta czy wykonanie operacji. W takim wypadku krzywdę ponoszą inni pacjenci oczekujący w kolejce na wykonanie świadczenia³⁵.

Środki przeznaczane na opiekę zdrowotną są ograniczone, niemożliwością więc jest sfinansowanie wszystkich potrzeb zdrowotnych społeczeństwa, które są nieograniczone. Niezbędne jest określenie, kogo w pierwszej kolejności należy leczyć. W ochronie zdrowia konieczne jest znalezienie kompromisu między efektywnością a równością i sprawiedliwością. Ekonomisci już w latach 70. XX wieku zwrócili uwagę na ten problem i jest to zagadnienie, które do chwili obecnej wywołuje dyskusję między specjalistami od ochrony zdrowia³⁶.

Podsumowanie

Znalezienie właściwej proporcji między efektywnością a sprawiedliwością w systemie ochrony zdrowia, które decydują o równości dostępu do świadczeń zdrowotnych, jest trudnym zadaniem. Co ważne, realizacja efektywności i sprawiedliwości nie jest możliwa jednocześnie. Im bardziej dąży się do sprawiedliwości, tym bardziej jest to kosztowne i zmniejsza się efektywność. Z kolei im bardziej dostrzegamy skupianie się na efektywności, tym więcej pojawia się ograniczeń w dostępie do świadczeń leczniczych.

Bibliografia

- Austen A., *Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Austen-Tynda A., *Zastosowanie narzędzi ICT w pomiarze efektywności publicznych jednostek ochrony zdrowia a kształtowanie przywództwa*, w: *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, R. Konsala (red.), Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Zakopane 2009.
- Austen A., Frączkiewicz-Wronka A., *Pragmatyka pomiaru efektywności organizacji publicznej na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2010, nr 98.
- Cholewa-Wiktor M., *Efektywność w szpitalach publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2011, nr 3.
- Gałaszka M., *Standardy sprawiedliwości w polskim systemie opieki zdrowotnej: zagadnienia ekonomiczne i etyczne*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2005, nr 1.
- Kocoń P., Maćkowska R., Put A., *Dobór środków komunikowania z otoczeniem jako uwarunkowanie efektywności organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 169.

³⁵ M. Olejniczak, *Jakiej sprawiedliwości wolno oczekiwać od lekarza*, „Diametros” 2015, nr 44, s. 79.

³⁶ K. Kolasa, *Optymalna alokacja...*, *op.cit.*, s. 13.

- Niemczyk W., *Współczesne metody pomiaru efektywności funkcjonowania systemów zdrowotnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 180.
- Olejniczak M., *Jakiej sprawiedliwości wolno oczekiwać od lekarza*, „Diametros” 2015, nr 44.
- Saryusz-Wolska H., Wronka M., *Efektywność w opiece zdrowotnej – zarys wielowymiarowego problemu w okresie transformacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 168.
- Szudy M., *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 176.
- Ziębicki B., *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej*, w: *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, B. Mikuła (red.), Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
- Ziębicki B., *Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 713.
- Ziębicki B., *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2007, nr 6.

Streszczenie

Celem artykułu jest podjęcie problematyki efektywności i sprawiedliwości w sektorze publicznym na przykładzie podmiotów ochrony zdrowia. Artykuł ma charakter przeglądu literatury.

Summary

The aim of the article is to take up the issues of efficiency and justice in the public sector on the example of health care entities. The article is a review of the literature.

Słowa kluczowe

Efektywność, sprawiedliwość, ochrona zdrowia.

Keywords

Efficiency, justice, health protection.

Dariusz Telep
Bartosz Rytel

WYKRYWANIE I ZWALCZANIE ZAGROŻEŃ W POWIECIE (DOKUMENTACJA STAROSTWA POWIATOWEGO)

W poprzednim artykule¹ dokonaliśmy oceny analitycznej części „Powiatowego planu zarządzania kryzysowego”. W prezentowanym artykule dokonamy oceny części wykonawczej tego planu, którą stanowi „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” składający się z czterech elementów.

Monitorowanie zagrożeń

Pierwszy z nich określa zadania w zakresie monitorowania zagrożeń. W zarządzeniu starosty w sprawie organizacji i działania systemu wczesnego ostrzeżenia (SWO) o zagrożeniach na terenie powiatu wyodrębniono jednostki podstawowe i współdziałające. Do jednostek podstawowych należą powiatowe centrum zarządzania kryzysowego (PCZK) i osoby wyznaczone do pełnienia dyżurów w sytuacjach kryzysowych w gminach, które nie utworzyły centrów zarządzania kryzysowego. Do jednostek współdziałających należą: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej (PSP), komenda powiatowa Policji, powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, powiatowy lekarz weterynarii, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, powiatowy zarząd dróg, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska (delegatura w sąsiednim powiecie), szpital powiatowy, powiatowe centrum pomocy rodzinie, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy (na terenie powiatu), ośrodek dla uchodźców (na terenie powiatu).

W zarządzeniu wymieniono zadania przypisane jednostkom podstawowym i współdziałającym oraz zadania wspólne.

„Do zadań realizowanych przez jednostki podstawowe SWO należą:

- zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego przez całodobowe dyżury;

¹ „Przedsiębiorstwo Przyszłości” 2019, nr 1(38).

- współdziałanie z centrum zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- współdziałanie z systemem wykrywania i alarmowania;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie podejmowanych działań;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- monitorowanie i prognozowanie zagrożeń;
- informowanie właściwych organów administracji publicznej o zagrożeniach;
- zapewnienie obiegu informacji za pośrednictwem dostępnych środków łączności;
- przekazywanie zadań z wykazu przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego;
- uruchomienie działań zabezpieczających i obronnych”.

Wymienione zadania są sformułowane w bardzo ogólny sposób i w nawet najmniejszym stopniu nie odnoszą się do konkretnej jednostki administracyjnej. Każde z nich ma postać hasła, które powinno być uszczegółowione stosownie do sytuacji w powiecie. W prezentowanej postaci zadania jednostek podstawowych SWO nie precyzują żadnych konkretów, tym samym nie mogą być schematem działania tego systemu.

Przeanalizujemy każde z tych zadań pod kątem ich wykonywania w ramach SWO.

Zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, przez całodobowe dyżury. Brak w tym zadaniu sprecyzowania dotyczącego m.in.: rodzaju informacji, ich źródła, kolejności przekazywania uwzględniającej komórki organizacyjne (stanowiska służbowe) i sposobu przekazywania, zakresu obróbki informacji w poszczególnych komórkach organizacyjnych na potrzeby procesu decyzyjnego, miejsca i osób pełniących dyżury, określenia decydenta, określenia adresatów wykonujących postanowienia decyzji.

Współdziałanie z centrum zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej. Zadanie to jest zupełnie niezrozumiałe, gdyż nie wynika z niego, z jakimi podmiotami, w ramach jakich zadań, w jakim zakresie, kto ma współdziałać, kto ustala zasady współdziałania podczas wykonywania zadań.

Współdziałanie z systemem wykrywania i alarmowania. Zadanie jest błędnie sformułowane. Nie wynika z niego przede wszystkim, kto i z kim ma współdziałać. Można się jedynie domyślać, że chodzi tu o system wykrywania i alarmowania w powiecie, do którego odniesienie znajduje się w ostatniej części powiatowego

planu zarządzania kryzysowego, którą stanowią załączniki funkcjonalne planu głównego. Podstawowy błąd polega na niewłaściwym umiejscowieniu systemu wykrywania i alarmowania w powiecie, który w rzeczywistości jest elementem systemu nadrzędnego – PCZK. Wadą całego dokumentu jest brak jednoznacznego przyporządkowania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo powiatu do określonych podsystemów. Następstwem tego są zadania określone własnym elementem składowym na zasadzie współdziałania, co jest niedopuszczalne w hierarchicznej strukturze systemowego ujęcia bezpieczeństwa w powiecie.

Współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska. Brak określenia, kto z kim współpracuje i na czym ta współpraca ma polegać oraz co obejmuje monitoring środowiska. Najważniejszym błędem jest to, że współpraca nie jest zadaniem z zakresu wczesnego ostrzegania, może tylko poprawiać jakość tego działania.

Współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Brak określenia, kto z kim współdziała, nie wymieniono nazw podmiotów prowadzących te akcje, zakresu i zasad współdziałania, a przede wszystkim sytuacji, w jakich to ma nastąpić.

Dokumentowanie podejmowanych działań. Brak określenia działań, sposobu ich dokumentowania oraz wskazania wykonawcy.

Realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Brak określenia podmiotów pełniących taką służbę w powiecie oraz skonkretyzowania tych zadań w odniesieniu do gotowości obronnej państwa.

Monitorowanie i prognozowanie zagrożeń. Brak określenia podmiotów zajmujących się monitorowaniem i prognozowaniem poszczególnych zagrożeń oraz sprecyzowania celu tych zadań. Powinny one być następstwem wniosków z pierwszej części planu głównego pt. „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń”, ale nie ma tu żadnego odniesienia do tej części planu.

Informowanie właściwych organów administracji publicznej o zagrożeniach. Jest to niczego niewyjaśniający zapis: kto, kogo, o czym i w jaki sposób ma informować.

Zapewnienie obiegu informacji za pośrednictwem dostępnych środków łączności. Jest to powtórzenie punktu 1., wraz z uwagami do tego punktu. Ponadto nie ma schematu przekazywania i zobrazowania informacji o zagrożeniach w systemie zarządzania kryzysowego w powiecie. Schemat ten powinien być podstawą funkcjonowania systemu. Wyposażenie w oprogramowanie i sprzęt instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w powiecie umożliwia całkowitą automatyzację tego procesu.

Przekazywanie zadań z wykazu przedsięwzięć i procedur zarządzania kryzysowego. Tak sformułowana treść jest „zadaniem w zadaniu”. Prawdopodobnie

chodzi o kierowanie działaniami w sytuacjach kryzysowych, a jeśli tak, to powinny być podane reguły postępowania dla każdego rodzaju zagrożenia. Ponadto ten zakres działań nie może być ograniczany do samego przekazywania, które powinno być zautomatyzowane. Najważniejsze są analizy sytuacji kryzysowych, będące podstawą optymalizacji procesów decyzyjnych, a to wymaga określenia podmiotów dokonujących tych analiz oraz wypracowania metodologii oceny zagrożeń.

Uruchomienie działań zabezpieczających i ochronnych. Jest to również puste hasło, na podstawie którego nawet najlepiej przygotowany specjalista niewiele zdziała. Dokument wykonawczy musi zawierać zestawy konkretnych czynności dla wszystkich podmiotów zainteresowanych poszczególnymi zagrożeniami.

Zadania jednostek współdziałających, to:

- „– stały monitoring obiektów stanowiących zagrożenie dla ludzi, mienia i środowiska;
- wykrywanie i rozpoznawanie zagrożeń;
- niezwłoczne przekazywanie informacji o wystąpieniu zagrożeń do jednostek podstawowych (PCZK i osoby wyznaczone do pełnienia dyżurów w gminach, które nie utworzyły centrów zarządzania kryzysowego);
- przekazywanie sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych dla zagrożonej ludności oraz powiadamianie sił ratowniczych”.

Zadania te są sformułowane w sposób zbyt ogólny dla dokumentu o charakterze wykonawczym. Mają charakter zaleceń, a nie konkretnych działań, które mają prowadzić podmioty w zaistniałych sytuacjach. Wątpliwości budzi sformułowanie: „powiadamianie sił ratowniczych”, które są elementami organizacyjnymi, służbowo podległymi jednostkom współdziałającym, a w tej sytuacji należy mówić o kierowaniu zamiast o powiadamianiu.

Dokument wymienia też zadania wspólne jednostek podstawowych i współdziałających, którymi są:

- „– opracowanie informacji o nadzwyczajnych zagrożeniach;
- opracowanie wniosków i propozycji rozstrzygnąć lub decyzji dla właściwych organów zarządzania kryzysowego;
- opracowywanie komunikatów ostrzegawczych dla ludności;
- opracowywanie raportów i meldunków na potrzeby wyższych szczebli zarządzania kryzysowego;
- opracowywanie analiz i prognoz dotyczących zagrożeń;
- ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach oraz opracowywanie komunikatów ostrzegawczych i przekazywanie ich do mediów;
- udział w ćwiczeniach i treningach sprawdzających organizowanych przez organy zarządzania kryzysowego”.

Jest to również wykaz zaleceń o charakterze ogólnym, zamiast potrzebnego zestawienia działań do podjęcia w określonych sytuacjach. Ponadto używa się tu swobodnej interpretacji niektórych określeń, bez ich precyzyjnego zdefiniowania, np. „nadzwyczajne zagrożenia”, „propozycje rozstrzygnięć lub decyzji”, „właściwy organ”. Informacja musi być opracowana dla każdego rodzaju zagrożenia (nie tylko dla nadzwyczajnego) pod kątem uzyskania możliwie najszerszej wiedzy o tym zagrożeniu, decyzja – to rozstrzygnięcie, postanowienie², właściwy organ – to konkretna osoba podejmująca decyzję. W tego rodzaju dokumencie powinny być wykazane działania, sposoby ich prowadzenia, nazwy stanowisk itp.

Niecelowe wydaje się wymienianie wspólnych zadań, szczególnie w sytuacjach, w których zachodzi potrzeba jednoosobowego kierowania (dowodzenia) i hierarchicznego podporządkowania w trakcie działań. W tej części dokumentu widać wyraźnie brak konsekwencji w systemowym podejściu do rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w powiecie. Ujawnia się to zresztą w całym dokumencie w postaci braku wyraźnego określenia systemu nadrzędnego i jego elementów składowych oraz relacji między tymi elementami. Nie wyodrębniono również elementu zarządczego w tym systemie. Potwierdzają to zapisy umieszczone w zarządzeniu starosty w sprawie organizacji i działania systemu wczesnego ostrzegania na terenie powiatu, dotyczące funkcjonowania jednostek wchodzących w skład SWO, które „polega na wzajemnej wymianie informacji uzyskanych w toku ich działalności, a mających związek z występowaniem zagrożeń dla ludności, mienia w znacznych rozmiarach, ich prognozowaniem, wykrywaniem oraz alarmowaniem i ostrzeganiem ludności. Informacje uzyskane w ramach działania SWO jednostki współdziałające niezwłocznie przekazują do powiatowego centrum zarządzania kryzysowego”.

W kolejnym punkcie zarządzenie starosty wymienia nazwy zdarzeń, o których powinny być przekazywane informacje, z następującym podsumowaniem: „Koordynację działań w sytuacji wystąpienia zagrożenia przejmuje odpowiednio gminne, powiatowe bądź wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Po rozwinięciu systemu wykrywania i alarmowania jednostki SWO funkcjonują w jego strukturze. Włączenie jednostki SWO w skład systemu wykrywania i alarmowania nie zmienia ich służbowego podporządkowania, służy jedynie pozyskiwaniu informacji w przypadku wystąpienia zagrożeń oraz ochronie ludności”.

Dokument nie określa celu działania SWO, ograniczając się do wyeksponowania znaczenia wymiany informacji, bez wskazania, na jakie potrzeby informacje powinny być opracowane. Stwierdzenie o niezwłocznym przekazaniu informacji do PCZK wskazuje, że jest to element decyzyjny SWO, ale w kolejnym punkcie mówi się o włączeniu jednostek SWO w strukturę systemu wykrywania i alarmowania bez wskazania relacji między elementami obu systemów i elementu zarządczego.

² *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2012.

Ostatni zapis dopełnia dzieła całkowitego zamazania obrazu struktury i funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa na szczeblu powiatu. Włączenie jednostek SWO do systemu wykrywania i alarmowania bez zmiany i służbowego podporządkowania jest trudne do zrozumienia, bo jeśli podmiot jest elementem systemu, to zgodnie z definicją³ wchodzi w określone relacje z pozostałymi elementami tego systemu, a sformułowanie zawarte w zarządzeniu mówi coś innego – jest w systemie, a jednocześnie nie jest, będąc podporządkowanym podmiotowi spoza systemu.

Trudny do zrozumienia jest również zapis: „PCZK funkcjonuje w strukturze komendy powiatowej PSP” w zestawieniu ze schematem obrazującym sposób przekazywania informacji na szczeblu powiatu, na którym komenda ta jest wykazana jako instytucja współdziałająca z PCZK, ze wskazaniem kierunku koordynacji i współdziałania od PCZK do komendy powiatowej PSP.

Tryb uruchamiania sił i środków w sytuacjach kryzysowych

Drugim elementem części analitycznej powiatowego planu zarządzania kryzysowego jest „Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych”, który składa się z trzech punktów.

Pierwszy z nich wymienia siedem następujących zasad reagowania kryzysowego:

- „– na sytuację reaguje najniższy kompetentny organ administracji publicznej;
- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, natomiast zdecentralizowane jest reagowanie na zagrożenie;
- obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność realizowane z pomocą organów doradczych (zespołów i sztabów);
- organ administracji publicznej właściwego szczebla określa cel i strategiczny kierunek oraz koordynuje realizację zadań, natomiast każdy z uczestników działań funkcjonuje w obrębie określonych dla niego kompetencji, działając na rzecz głównego wykonawcy;
- przygotowane procedury reagowania na zagrożenia tworzone są w sposób modułowy tak, aby można je było łączyć w dowolny sposób, adekwatnie do zaistniałego zdarzenia;
- w każdym z rodzajów zagrożenia istnieje organizacyjna możliwość uruchomienia wszystkich potrzebnych i dostępnych sił oraz środków;
- nadrzędną jest strategia państwa, a jej pochodnymi strategie przyjęte przez organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na danym obszarze kraju lub dziedzinie jego funkcjonowania”.

³ System – skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym, logicznym uporządkowaniem jego części składowych. *Słownik języka polskiego, op.cit.*

Zasady te są podsumowane oceną stwierdzającą, że ich stosowanie „sprawia, iż wszystkie elementy składowe systemu (administracja publiczna, służby, inspekcje i straże oraz Siły Zbrojne) są w stanie reagować na zagrożenia niezależnie od ich rodzaju, a ich wspólne działania są spójne, skoordynowane i wzajemnie się uzupełniające. Tak skomponowany system stanowi istotę wdrażania filozofii operacji połączonej, zakładającej integrację planowania i wysiłków wszystkich służb w celu szybkiego opanowania sytuacji kryzysowej”.

Analizując przytoczone zasady, trudno w nich dostrzec związki z realiami powiatu, którego mają dotyczyć, a ponadto są one niekompletne. W odniesieniu do pierwszej zasady widoczny jest brak wskazania osoby, która w powiecie, na całym jego obszarze podzielonym na gminy, ma reagować i co oznacza „reagowanie”. W drugiej zasadzie nie wiadomo, co oznacza scentralizowanie kierunku działania i koordynacji oraz decentralizacja reagowania na zagrożenie. Jeśli zasada odnosi się do powiatu, to przecież dokument reguluje problemy bezpieczeństwa na tym szczeblu. Co autorzy dokumentu rozumieją przez „kierunek działania”, „koordynację” i „reagowanie”, to po wyjaśnieniach w tekście pozostaje w sferze domysłów.

Zasada jednoosobowego kierownictwa nie podlega dyskusji w działaniach w sytuacjach kryzysowych, ale pozostają niedomówienia dotyczące wspólnego użycia sił kilku podmiotów. W takim dokumencie powinno zostać wskazane stanowisko kierującego taką akcją.

Zasada rozdzielająca zadania między organ administracji publicznej i uczestników działań jest w tej postaci zupełnie niezrozumiała. Nie wiadomo, o jakich mówi celach, co oznacza kierunek strategiczny, i w jakich obszarach bezpieczeństwa, kto jest głównym wykonawcą i co wykonuje. Jeśli to ma być zgodnie z zamysłem, to zasada reagowania kryzysowego obowiązująca w powiecie musi wskazać konkretne stanowiska służbowe, podmioty, relacje między nimi i działania.

Zasada stanowiąca o modułowym tworzeniu procedur reagowania na zagrożenia jest w tej postaci nic niemówiącym ogólnikiem; powinna być wyrażona „językiem” powiatu, ze wskazaniem, dla jakich sytuacji, w jakim zakresie może być zastosowana i jakie obejmuje postanowienia. Moduł oznacza bowiem stały czynnik, powtarzalny wymiar czegoś, jednostkę o ustalonych cechach⁴.

Sformułowanie potwierdzające nadrzędność strategii państwa nie precyzuje, o jaką strategię chodzi, i wątpliwe jest, czy to pojęcie ma zastosowanie do wszystkich rodzajów reagowania kryzysowego na szczeblu powiatu, jeśli zgodnie z definicjami strategia to:

- „dział sztuki wojennej obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny jako całości oraz jej poszczególnych kampanii i bitew”⁵;

⁴ *Słownik języka polskiego, op.cit.*

⁵ *Ibidem.*

- koncepcja władz państwa i dowódców jego sił zbrojnych, dotycząca prowadzenia działań wojennych, „określająca ważność celów i potencjalnych przeciwników w odniesieniu do własnych możliwości”⁶;
- „strategia bezpieczeństwa narodowego – obowiązująca w państwie koncepcja zapewnienia jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa oraz zasady i sposoby osiągnięcia celów strategicznych w przewidywanych warunkach (realizacji zadań operacyjnych), a także przygotowywania (utrzymywania i transformacji) systemu bezpieczeństwa narodowego (realizacji zadań preparacyjnych)”⁷.

Obowiązująca Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do głównych zadań zarządzania kryzysowego zalicza m.in. przygotowanie administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych, przeciwdziałanie ich powstawaniu, sprawną wymianę informacji, podejmowanie decyzji oraz koordynację działań⁸. Są to ustalenia na szczeblu państwa, które powinny zostać opracowane w szczególności na poziomach poszczególnych jednostek administracyjnych, a nie powtarzane w tej samej postaci.

Drugi punkt jest zatytułowany: „Zasady reagowania w sytuacji zagrożeń” i nie wnosi nic konkretnego do działań w powiecie. Powołuje się na przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którymi „obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia [...]. Podstawowym poziomem reagowania na zaistniałe zagrożenie jest organ władzy samorządowej szczebla gminy i powiatu (zadania wykonawcze), który powinien dysponować zasobami sił i środków, umożliwiającymi mu skuteczne reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń lokalnych”. Jest to przepis ogólny, który na szczeblu powiatu powinien być uszczegółowiony o konkretne zdarzenia, instytucje, stanowiska i ich zadania. Wątpliwa jest również celowość podawania w dokumentach na szczeblu powiatu treści odnoszących się do instytucji centralnych, które dodatkowo utrudniają korzystanie z tych dokumentów.

Punkt trzeci jest zatytułowany: „Tryb uruchamiania sił i środków” i odnosi się do wszystkich podmiotów zaangażowanych w problemy bezpieczeństwa. Nie ma tu żadnego odniesienia do realiów powiatu, treść tego punktu stanowią ogólne relacje, dotyczące w większości szczebla krajowego i wojewódzkiego.

⁶ *Ilustrowana encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2006.

⁷ *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 249.

⁸ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 91.

Procedury działania w sytuacjach kryzysowych

Trzeci element zatytułowany: „Procedury reagowania kryzysowego określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych” omawia czternaście procedur działania starosty w tych sytuacjach.

Jako pierwszą wymieniono procedurę przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu i koordynacji działań, prezentując ją w formie schematu, na którym pokazano ocenę zagrożenia w PCZK i reakcję starosty na zdarzenia o znamionach kryzysu w postaci: zwołania powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, utworzenia sztabu akcji i wypracowania decyzji do działania. Pokazano również kierunki przekazania informacji o zdarzeniu: do podmiotów zaangażowanych w problemy bezpieczeństwa powiatu, do wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz do instytucji i osób wskazanych przez starostę. Nie określono: kryteriów zaliczenia zdarzenia do grupy zagrożeń o znamionach kryzysu, składu sztabu akcji, etapów procesu decyzyjnego, sposobu przekazania decyzji i kontroli wykonania postanowień.

Drugą procedurą jest „obieg informacji przy ewakuacji I stopnia”, w której wskazano źródła informacji i jej drogę od PCZK do miejsca przyjęcia ewakuacji. Jest to schematyczne zilustrowanie podmiotów uczestniczących w ewakuacji z połączeniami między nimi. Sposób prezentacji tego procesu jest mało przejrzysty, strzałki między uczestnikami są w obu kierunkach, bez wskazania, jakiego rodzaju informacje są przekazywane. Końcowy element opisany jako „miejsce przyjęcia ewakuacji” nie wskazuje podmiotu, który tam się znajduje i nie określa jego zadań. Zgodnie z definicją procedura to „unormowany przepisami, zwyczajami sposób prowadzenia, załatwiania jakiejś sprawy; tok, tryb, przebieg czegoś”⁹. Zestawienie omawianego schematu z definicją procedury wskazuje jednoznacznie, że nie można go zakwalifikować jako procedury.

Procedury od 3 do 14 są zatytułowane „Procedura działania starosty...” w określonych sytuacjach:

- „3) w przypadku wystąpienia zdarzeń radiacyjnych;
- 4) w przypadku wystąpienia silnych mrozów;
- 5) w przypadku wystąpienia suszy;
- 6) w przypadku wystąpienia intensywnych opadów atmosferycznych;
- 7) w przypadku wystąpienia skażenia chemicznego;
- 8) w przypadku zagrożenia epidemicznego i epidemii;
- 9) w przypadku wystąpienia epizootii;
- 10) w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej;
- 11) w podczas stanu klęski żywiołowej;

⁹ *Słownik języka polskiego, op.cit.*

- 12) w stanie wyjątkowym;
- 13) w stanie wojennym;
- 14) w sytuacjach kryzysowych”.

Treść poszczególnych procedur zawiera: zadania i obowiązki starosty (procedura 3), działania starosty (procedury 4, 5, 6, 7, 8, 9), odwołania do przepisów państwowych i jedno zadanie dotyczące starosty (procedury 10, 11, 12, 13, 14).

Procedura 10. ogranicza się do stwierdzenia: „Starosta podejmuje działania koordynacyjne przy większej katastrofie budowlanej wywołanej pożarem, trzęsieniem ziemi na obszarze co najmniej dwóch gmin. Działania starosty zostały opisane w procedurze działań w sytuacjach kryzysowych”. Ostatnie zdanie jest nieprawdziwe, ponieważ w procedurze 14. nie ma tego opisu.

Procedura 11. stwierdza: „Starosta organizuje na obszarze powiatu niezbędne działania i koordynuje pracę wójtów, inspekcji i straży w zależności od rozmiarów zagrożenia i potrzeb wykorzystując powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, poszczególne wydziały starostwa w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia”.

Procedura 12. ogranicza się do stwierdzenia: „Starosta, w zależności od podjętych przez organy centralne lub wojewodę decyzji, uruchamia przez powiatowe centrum zarządzania kryzysowego siły i środki niezbędne do informowania ludności oraz wykonywania działań związanych z wprowadzeniem stanu wyjątkowego”.

Procedura 13. zawiera zapis: „W czasie stanu wojennego będą realizowane procedury zawarte w planie operacyjnym funkcjonowania powiatu w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny”.

Procedura 14. zawiera stwierdzenie: „Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego z pomocą powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę oraz komórki organizacyjnej starostwa powiatowego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. W sytuacjach kryzysowych starosta w trybie pilnym zwołuje posiedzenie powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego w celu wypracowania decyzji do działania służb i straży”.

Treści działań starosty wymienione w procedurach 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 i 9 oraz odniesienia do tych działań zawarte w procedurach 10, 11, 12, 13 i 14, w świetle definicji procedury, faktycznie nie są procedurami. Niektóre z wymienionych działań przypisanych staroście są wręcz groteskowe, np. w procedurze 6. do działań starosty zaliczono m.in. utrzymanie przejezdności dróg, udrożnienie kanalizacji, likwidację gołoledzi, wypompowanie wody z piwnic budynków użyteczności publicznej i budynków prywatnych.

Ponadto procedury opisane w tej części powiatowego planu zarządzania kryzysowego nie są dokładnie powiązane z zagrożeniami wymienionymi w pierwszym punkcie planu głównego pt. „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wy-

stąpienia w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń”. Nie ma odniesienia do pożaru, powodzi, huraganu, skażeń chemicznych, katastrof drogowych, zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego, terroryzmu, masowych migracji, mimo że zagrożenia te rozpatrywano jako możliwe do wystąpienia na obszarze powiatu. Wątpliwe jest również wyodrębnienie sytuacji kryzysowych, gdyż każda opisana procedura odnosi się do sytuacji kryzysowych. Wcześniejsza opinia, że mają one postać modułową, nie jest niczym uzasadniona – to, co jest w dokumentach, nie potwierdza tej opinii.

Współdziałanie w sytuacjach kryzysowych

Czwarty element „Zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych” jest zatytułowany: „Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w przedsięwzięciach na wypadek sytuacji kryzysowych”. Zawarto w nim m.in. cel współdziałania, wyrażony w bardzo ogólny sposób; obszary współdziałania; zadania PCZK; stwierdzenie, że „zasady współdziałania określa siatka bezpieczeństwa” oraz z niewiadomych powodów tabelę zatytułowaną „pomoc humanitarna”, w której wymieniono adresy i telefony sześciu organizacji i zakres udzielanej przez nie pomocy. Treść tego elementu w żaden sposób nie wiąże się z tytułem:

- cel nie odzwierciedla warunków lokalnych;
- określenie zasad współdziałania odwołujące się do siatki bezpieczeństwa jest nieprawdziwe, ponieważ siatka wskazuje tylko tzw. instytucje wiodące i pomocnicze przypisane do poszczególnych zagrożeń;
- wymienienie w tym punkcie zadań PCZK jest zupełnie oderwane od zagadnień współdziałania, ponieważ zadania nie odnoszą się w żaden sposób do hipotetycznej sytuacji w powiecie (są to hasła) ani też nie podjęto próby wskazania uczestniczenia w ich wykonaniu różnych podmiotów i zakresu tego uczestnictwa;
- obszary współdziałania w postaci wyliczenia, np. przegląd stanu prawnego, procedur i zasobów; ocena stanu bezpieczeństwa w powiecie; opracowanie siatki bezpieczeństwa, nie wnoszą nic do problematyki współdziałania, gdyż nie wskazano podmiotów i zakresu ich uczestnictwa w każdym obszarze.

Podsumowanie

Powiatowy plan zarządzania kryzysowego jest dokumentem regulującym działalność władz lokalnych oraz służb, inspekcji i innych służb w sferze bezpieczeństwa. Analiza układu i treści w nim zawartych wskazuje na wiele niedociągnięć,

które w odniesieniu do konkretnych zagrożeń znacznie obniżają jego wartość praktyczną. Najważniejszym niedociągnięciem jest zbyt ogólnikowy sposób ujmowania problemów, przyjmujący charakter wytycznych, a nie koncepcji konkretnych rozwiązań.

W układzie treści podjęto próbę systemowego podejścia do problemów bezpieczeństwa, jednak nie jest to próba w pełni udana. Pojęcie „system” występuje jednocześnie w odniesieniu do różnych struktur, brak wyraźnego ustalenia elementów systemu i relacji między nimi; nie wskazano systemu nadrzędnego¹⁰.

W konstrukcji tego dokumentu nie wykorzystano dorobku nauki o zarządzaniu i organizacji,¹¹ skoro zarządzanie jest kluczowe dla jego treści. Nie odniesiono się w wystarczający sposób do funkcji zarządzania i budowy struktur organizacyjnych¹², całkowicie pomijając zagadnienia dotyczące organizacji inteligentnych. Opis struktur organizacji stworzonych na potrzeby bezpieczeństwa jest chaotyczny, mało czytelny, bez wyraźnego określenia i rozróżnienia celów ich działalności i zadań, które mają wykonać, aby te cele osiągnąć. Wartość dokumentu obniża również dowolna i wieloznaczna interpretacja używanych pojęć, uniemożliwiająca precyzyjne działania. Prezentowane schematy są mało czytelne, nie uwzględniają wszystkich elementów, które umożliwiałyby bezpośrednie korzystanie z nich. Dokument jako całość jest niespójny, sprawia wrażenie, że poszczególne jego części opracowały różne zespoły autorskie, działające niezależnie od siebie, bez wspólnego koordynatora i podporządkowane nadrzędemu celowi, który nie został jasno określony.

Dokument, który ocenialiśmy, nie spełnia wymagań odpowiadających znaczeniu problemów bezpieczeństwa dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Jest to spuścizna myślenia poprzedniej epoki sprowadzająca się do stwierdzenia: „ktoś to za nas zrobi”. Potwierdzeniem tego są treści odnoszące się do wyższych szczebli i unikanie brania odpowiedzialności na siebie. Tego typu myślenie znacznie osłabia możliwości miejscowych zasobów w kształtowaniu bezpieczeństwa i powinno ulec całkowitej zmianie. Dokument regulujący problemy bezpieczeństwa w powiecie musi być opracowany niezwykle starannie i precyzyjnie, w postaci konkretnych rozwiązań obowiązujących „tu i teraz”, a nie wytycznych dawanych samemu sobie. Wszelkiego rodzaju oceny muszą być dokonywane na podstawie określonej metodologii, powinny być precyzyjne i uzasadnione. Podobnie podejmowane działania muszą być dostosowane do tych ocen i własnych możliwości. Dokument musi

¹⁰ L. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984.

¹¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2000; J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996; R.I. Weber, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996; W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997; B. Nelson, P. Economy, *Zarządzanie dla bystrzaków*, Helion, Gliwice 2008.

¹² *Doskonalenie struktury organizacyjnej*, A. Stabryła (red.), PWE, Warszawa 1991.

odzwierciedlać spójny, jednolity system bezpieczeństwa zbudowany na szczeblu powiatu, wykorzystujący wszystkie zasoby ludzkie i materialne.

Bibliografia

Literatura

- Bertalanffy L., *Ogólna teoria systemów*, PWN, Warszawa 1984.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.
- Doskonalenie struktury organizacyjnej*, A. Stabryła (red.), PWE, Warszawa 1991.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2000.
- Ilustrowana encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2006.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1997.
- Nelson B., Economy P., *Zarządzanie dla bystrzaków*, Helion, Gliwice 2008.
- Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2012.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Weber R.I., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996.

Streszczenie

Artykuł porusza problemy wykrywania i zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa w powiecie. Zasadniczą jego treścią jest analiza powiatowego planu zarządzania kryzysowego, dokumentu regulującego działalność władz lokalnych w kwestiach związanych z bezpieczeństwem.

Tempo zmian środowiska bezpieczeństwa ciągle wzrasta, a zmiany te coraz częściej stają się nieprzewidywalne. Rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa wymaga umiejętności szybkiego i prawidłowego reagowania na dokonujące się zmiany. Informacje o zagrożeniach powinny być efektywnie wykorzystywane w procesach decyzyjnych. Wtedy szybkie i spójne działanie wszystkich przeznaczonych do tego służb w znacznym stopniu zminimalizują oddziaływanie tych zagrożeń. Aby to osiągnąć, potrzebne są akty prawne, które w jednoznaczny i zrozumiały sposób określą miejsce i sposób działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na wszystkich szczeblach administracji państwowej i samorządowej.

Summary

The article deals with the problems of detecting and combating security threats in the poviat. Its main content is the analysis of the poviat crisis management plan, a document regulating the activities of local authorities in matters related to security.

The pace of changes in the security environment is constantly increasing, and these changes are becoming increasingly unpredictable. Solving security problems requires the ability to respond quickly and correctly to changes. Risk information should be effectively used in decision-making processes. Then the quick and consistent operation of all services designated for this will significantly minimize the impact of these threats. To achieve this, legal acts are needed that will clearly and comprehensively determine the place and manner of operation of institutions responsible for security at all levels of state and local administration.

ABC samorządu terytorialnego (poradnik nie tylko dla radnych), D. Górski (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2013.

Brown L.R., Flavin C., French H.F., *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000.

Chądzyński J., w: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu Łódź 2007, s. 78.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2014.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo lokalne, zagrożenia bezpieczeństwa, powiatowy plan zarządzania kryzysowego.

Keywords

Local security, security threats, poviatic crisis management plan.

Tomasz Telep

Monika Telep

OPINIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ O DZIAŁANIACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (INTERPRETACJA WYNIKÓW BADAŃ I WNIOSKI)

W poprzednim artykule¹ umotywowaliśmy potrzebę badań dotyczących wpływu społeczności lokalnej na rozwój jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawiliśmy wyniki badań ankietowych obrazujących ten stosunek w trzech rodzajach gmin (miejskiej, miejsko-wiejskiej, wiejskiej). W tym artykule prezentujemy opracowanie wyników badań ankietowych w tych gminach i sformułowane na tej podstawie wnioski wyrażające stan świadomości społeczności lokalnej w zakresie oddziaływania na poziom życia w gminie. Poniżej prezentujemy ten stosunek w odniesieniu do każdego z dziesięciu problemów zawartych w pytaniach ankietowych.

1. Zadania gminy w zakresie kształtowania jej rozwoju. Zna je w pełni zaledwie 6 osób, tj. 12,5 proc. respondentów, częściowo – 27 osób (56,25 proc.), nie zna wcale – 15 osób (31,25 proc.).

Wynik ten jednoznacznie wskazuje na niewielkie zainteresowanie społeczności lokalnej istotnymi dla niej problemami. Najbardziej zainteresowani są mieszkańcy gmin wiejskich, najmniej miejskich. Wynika to zapewne z tego, że mieszkańcy wsi są bliżej władz samorządowych i tworzą silniejszą więź społeczną niż mieszkańcy miast, w których owa więź jest bardzo słaba. Każdy dba jedynie o własny interes i w większym stopniu jest pochłonięty pracą zawodową. Interes społeczny praktycznie go nie obchodzi, uważa, że jeśli uiszcza nałożone opłaty, to pozostałe sprawy mają załatwić urzędnicy. Jest to wyraźnie zauważalne w nowych osiedlach, gdzie sąsiedzi się nie znają i lokatorzy nie mają poczucia troski o wspólne mienie, porządek i bezpieczeństwo. Nie zamykają wejść na posesje i do bloków, nie podniosą papieru czy butelki porzuconej na trawniku i klatce schodowej, nie sprzątają po zwierzętach domowych itd.

¹ „Przedsiębiorstwo Przyszłości” 2019, nr 1(38).

Największą grupę badanych stanowili respondenci ze średnim (22 osoby) i wyższym (20 osób) wykształceniem. Według kryterium wykształcenia respondenci ze średnim wykształceniem najczęściej znają tylko częściowo zadania rozwojowe. Taką odpowiedź wskazało 13 osób, tj. 59 proc. z grupy liczącej 22 osoby. Cztery osoby (18 proc.) ze średnim wykształceniem zna w pełni zadania, 5 osób (22,7 proc.) nie zna.

Gorzej jest w grupie osób z wyższym wykształceniem, bo tylko 2 wskazują na pełną znajomość zadań, co stanowi 10 proc. z grupy liczącej 20 osób, natomiast 8 osób (40 proc.) nie zna wcale zadań, 10 osób (50 proc.) podaje częściową znajomość zadań. Osoby z wykształceniem podstawowym (2) i zawodowym (4) albo nie znają wcale zadań (2 osoby), albo znają je częściowo (4 osoby). Osoby najlepiej wykształcone prawdopodobnie nie wierzą, że mogą coś zmienić i zrobić dla dobra wspólnego.

Według kryterium wieku najwięcej respondentów (24) było w grupie 25–40 lat. Tylko 2 osoby znają zadania rozwojowe, co stanowi 8,3 proc. tej grupy, większość – 16 osób (66,6 proc.) zna zadania częściowo, 6 osób (25 proc.) nie zna ich wcale. W grupie 41–50 lat było 6 respondentów, którzy w komplecie zadeklarowali częściową znajomość zadań. W grupie 51–60 lat było 8 respondentów, z których połowa (4 osoby) nie zna zadań, a po 2 osoby zadeklarowały pełną i częściową znajomość zadań. W grupie 60+ było 10 respondentów, z których 50 proc. nie zna zadań, 2 osoby (20 proc.) znają w pełni zadania, a 3 osoby (30 proc.) znają je częściowo.

Wnioski: wyniki te nie pozwalają na wyznaczenie wyraźnych tendencji w problematyce rozwoju dla określonej kategorii wiekowej. Jedynie w grupie 60+ widać wyraźnie podział na tych, którzy nie interesują się życiem społecznym, i na próbujących zrozumieć te problemy. Jest to zapewne pozostałość myślenia z minionego systemu, że wszystko zrobi władza tak, jak będzie chciała.

2. Działania kształtujące rozwój gminy są w większości znane tylko częściowo. Tak wypowiedziało się 13 kobiet i 17 mężczyzn; razem 30 osób, co stanowi 62,5 proc. badanych. Siedemnaście osób (8 kobiet i 9 mężczyzn), czyli 35 proc. badanych, nie zna zadań gminy. Zaledwie jedna osoba (2,08 proc. badanych) zadeklarowała pełną znajomość działań rozwojowych gminy. Odpowiedzi rozkładają się podobnie w grupie kobiet i mężczyzn: częściową znajomość działań deklaruje 59 proc. badanych kobiet i 65 proc. mężczyzn; działań nie zna 36 proc. badanych kobiet i 34 proc. badanych mężczyzn.

W gminie miejskiej 9 osób (56 proc.) zna działania częściowo, 7 osób (43 proc.) nie zna tych działań. W gminie miejsko-wiejskiej 7 osób (70 proc.) zna działania częściowo, 3 osoby (30 proc.) nie zna. W gminie miejskiej 14 osób (63 proc.) zna

działania częściowo, 7 osób (31 proc.) nie zna, a tylko 1 osoba (4,5 proc.) zna te działania w pełni.

Największy odsetek badanych nieznających działań gminy stanowią mieszkańcy gminy miejskiej (43 proc. badanych w tej gminie), natomiast największy odsetek deklarujący częściową znajomość tych działań – mieszkańcy gminy miejsko-wiejskiej (70 proc.), ale i w pozostałych rodzajach gmin odsetek ten przekracza 50 proc. badanych. Osoba wskazująca na pełną znajomość zadań to prawdopodobnie pracownik urzędu gminy.

Badania grup respondentów wyodrębnionych według kryterium wykształcenia wykazały, że w każdej grupie stopień znajomości działań gminy jest zbliżony. Dwie badane osoby z wykształceniem podstawowym wskazały częściową znajomość działań gminy (100 proc.); wśród osób z wykształceniem zawodowym 3 osoby wskazują częściową znajomość działań (75 proc.), 1 osoba (25 proc.) nie zna tych działań. W grupie osób ze średnim wykształceniem 14 osób (64 proc.) zna działania częściowo, 1 osoba (4,5 proc.) zna je w pełni, a 7 osób (32 proc.) nie zna ich. Wśród osób z wykształceniem wyższym 11 osób (55 proc.) wskazuje częściową znajomość działań, a 9 osób (45 proc.) nie zna ich.

W grupach wiekowych rozkład odpowiedzi jest zbliżony: częściową znajomość działań wskazuje 58 proc. badanych w wieku do 40 lat, 67 proc. w wieku 41–50, 75 proc. w wieku 51–60 i 60 proc. badanych powyżej 60 lat; całkowitą nieznajomość działań wskazuje 38 proc. badanych w wieku do 40 lat, 33 proc. – w wieku 41–50, 25 proc. – w wieku 51–60 i 40 proc. badanych powyżej 60 lat.

Wnioski: największą nieznajomość działań wskazują mieszkańcy gminy miejskiej (43 proc.), osoby z wykształceniem wyższym (45 proc.) i osoby powyżej 60 lat.

3. Najwięcej o zadaniach gminy ankietowani dowiedzieli się z ogłoszeń umieszczanych na tablicach na terenie gminy. Z tego źródła informacji skorzystało 19 osób (40 proc.) badanych, w tym 14 mężczyzn i 5 kobiet. Na drugim miejscu są inne źródła informacji (Internet i rozmowy z pracownikami urzędu gminy oraz radnymi), z których skorzystało 10 osób (21 proc.). Na trzecim miejscu znajdują się wydawnictwa lokalne, z których skorzystało 9 osób (19 proc.). Najmniej osób (5, tj. 10 proc.) dowiedziało się o zadaniach gminy na zebraniach mieszkańców i są to wyłącznie osoby z gmin wiejskich, na których terenie ta forma przekazywania informacji jest ciągle stosowana. Duża liczba osób (14, tj. 29 proc.) nie dowiaduje się o zadaniach gminy. Kilku respondentów wskazało więcej niż jedno źródło informacji o zadaniach gminy.

W gminie miejskiej najczęstszym źródłem informacji są ogłoszenia (7 osób, tj. 44 proc.), na drugim miejscu są inne źródła (Internet i rozmowy z pracownika-

mi urzędu gminy i radnymi), z których skorzystało 6 osób (37,5 proc.), na trzecim wydawnictwa, z których skorzystały 2 osoby (12,5 proc.). Zebrania nie dostarczyły żadnemu respondentowi informacji o zadaniach gminy. Cztery osoby (25 proc.) nie wiedziały o zadaniach gminy. Wskazuje to, że w miastach nie organizuje się zebrań albo ich mieszkańcy nie uczestniczą w zebraniach.

W gminie miejsko-wiejskiej najczęstszym źródłem informacji o zadaniach gminy były inne źródła (Internet i rozmowy), z których skorzystały 4 osoby (40 proc.). Jedna osoba (10 proc.) dowiedziała się o zadaniach gminy z wydawnictw gminnych. Zebrania i ogłoszenia nie były źródłem informacji dla respondentów. Trzy osoby (30 proc.) nie wiedziały o zadaniach gminy. Podobnie jak w gminie miejskiej w gminie miejsko-wiejskiej nie organizuje się zebrań albo mieszkańcy w nich nie uczestniczą. W gminie wiejskiej najczęstszym źródłem informacji były ogłoszenia – 13 osób (59 proc.). Niepokojąca jest duża liczba (32 proc.) braku informacji.

Według kryterium wykształcenia źródła informacji o zadaniach gminy przedstawiały się następująco:

- podstawowe: ogłoszenia – 2 osoby (67 proc.), 1 osoba (33 proc.) nie dowiedziała się o zadaniach gminy;
- zawodowe: ogłoszenia – 1 osoba (25 proc.), 3 osoby (75 proc.) nie dowiedziały się o zadaniach gminy;
- średnie: ogłoszenia – 6 osób (27 proc.), wydawnictwa – 5 osób (23 proc.), zebrania – 5 osób (23 proc.), inne – 4 osoby (18 proc.), 5 osób (23 proc.) nie dowiedziało się o zadaniach gminy;
- wyższe: ogłoszenia – 7 osób (35 proc.), wydawnictwa – 6 osób (30 proc.), inne źródła – 5 osób (25 proc.), 6 osób (30 proc.) nie dowiedziało się.

Według kryterium wieku źródła informacji o zadaniach gminy przedstawiały się następująco:

- 25–40 lat: ogłoszenia – 10 osób (42 proc.), wydawnictwa – 6 osób (25 proc.), inne źródła – 10 osób (42 proc.), zebrania – 3 osoby (12,5 proc.), 6 osób (25 proc.) nie dowiedziało się;
- 41–50 lat: ogłoszenia – 6 osób (100 proc.), wydawnictwa – 1 osoba (17 proc.);
- 51–60 lat: ogłoszenia – 5 osób (62,5 proc.), wydawnictwa – 2 osoby (25 proc.), zebranie – 1 osoba (12,5 proc.), dwie osoby (25 proc.) nie dowiedziały się;
- powyżej 60 lat: ogłoszenia – 4 osoby (40 proc.), zebrania – 1 osoba (10 proc.), 5 osób (50 proc.) nie dowiedziało się.

Wnioski: najlepszymi źródłami informacji są ogłoszenia, Internet i rozmowy z innymi osobami. Najwięcej nie poinformowanych osób jest w grupie powyżej 60. roku życia.

4. Ocena działań podejmowanych w gminie na rzecz jej rozwoju przedstawia się następująco:

- wystarczająco: 5 osób (10 proc.);
- częściowo: 34 osoby (71 proc.);
- źle: 6 osób (12,5 proc.);
- 2 osoby (4 proc.) nie ma zdania na ten temat;
- 1 osoba (2 proc.) nie widzi związku zadań gminy z jej rozwojem.

Według kryterium rodzaju gminy oceny te prezentują się następująco:

- gmina miejska: wystarczająco – 2 osoby (12,5 proc.), częściowo – 11 osób (69 proc.), źle – 1 osoba (6,25 proc.), 2 osoby (12,5 proc.) nie mają zdania na ten temat, 1 osoba (6,25 proc.) uważa, że zadania podejmowane przez gminę nie mają związku z jej rozwojem;
- gmina miejsko-wiejska: wystarczająco – 0, częściowo – 6 osób (60 proc.), źle – 4 osoby (40 proc.);
- gmina wiejska: wystarczająco – 3 osoby (14 proc.), częściowo – 17 osób (77 proc.), źle – 1 osoba (5 proc.), 1 osoba (5 proc.) nie ma zdania.

Według kryterium wykształcenia oceny te prezentują się następująco:

- podstawowe: częściowo – 2 osoby (100 proc.);
- zawodowe: częściowo – 4 osoby (100 proc.);
- średnie: wystarczająco – 3 osoby (14 proc.), częściowo – 13 osób (59 proc.), źle – 5 osób (23 proc.), 1 osoba (5 proc.) nie ma zdania na ten temat;
- wyższe: wystarczająco – 2 osoby (10 proc.), częściowo – 15 osób (75 proc.), źle – 1 osoba (5 proc.), 1 osoba (5 proc.) nie ma zdania, a jedna (5 proc.) nie widzi związku zadań gminy z jej rozwojem.

Według kryterium wieku ocena zadań gminy prezentuje się następująco:

- 25–40 lat: wystarczająco – 3 osoby (12,5 proc.), częściowo – 18 osób (75 proc.), źle – 3 osoby (12,5 proc.);
- 41–50 lat: wystarczająco – 1 osoba (17 proc.), częściowo – 5 osób (83 proc.);
- 51–60 lat: wystarczająco – 1 osoba (12,5 proc.), częściowo – 5 osób (62,5 proc.), źle – 1 osoba (12,5 proc.), 1 osoba (12,5 proc.) nie ma zdania na ten temat;
- 60+: częściowo – 6 osób (60 proc.), źle – 2 osoby (20 proc.), 1 osoba (10 proc.) nie ma zdania, 1 osoba (10 proc.) nie widzi związku zadań gminy z jej rozwojem.

Wnioski: najwięcej respondentów ocenia związek zadań realizowanych w gminie z jej rozwojem jako częściowy, tzn. że zadania te nie w pełni służą podnoszeniu poziomu życia społeczności lokalnej. Najsurowiej oceniają ten związek mieszkańcy gminy miejsko-wiejskiej, wskazując, w 40 proc., że jest on zły. Tak samo ocenia to 23 proc. respondentów z wykształceniem średnim. Nie ma wyraźnych różnic w ocenie osób ze względu na wiek.

5. Odpowiedzi na pytania o źródła informacji dotyczących działań podejmowanych na rzecz rozwoju gminy prezentują się następująco:

- zebrania – 6 osób (12,5 proc.);
- Internet – 19 osób (40 proc.);
- ogłoszenia – 12 osób (25 proc.);
- wydawnictwa – 12 osób (25 proc.);
- inne źródła (prasa, inne osoby) – 3 osoby (6 proc.);
- brak informacji – 3 osoby (6 proc.).

Najwięcej respondentów dowiedziało się o tych działaniach z Internetu (40 proc.), następnie z ogłoszeń i wydawnictw (po 25 proc.). Tylko 6 proc. badanych nie zna działań podejmowanych na rzecz rozwoju gminy, co dowodzi, że wykorzystywane kanały informacji są skuteczne i powinny być doskonalone pod kątem dostarczenia społeczeństwu pełnych informacji w tym zakresie. Kilku respondentów wskazało więcej niż jedno źródło informacji. Odsetek osób, które nie dowiedziały się o podjętych działaniach na rzecz rozwoju gminy, jest znacznie mniejszy niż odsetek osób, które nie wiedzą o tych zadaniach. Okazuje się, że władze gminy skuteczniej przekazują informacje o dokonaniach niż o zamierzeniach, co jest uzasadnione chęcią podnoszenia swych zasług, zwłaszcza w kontekście wyborów.

Według kryterium rodzaju gminy odpowiedzi prezentują się następująco:

- gmina miejska: zebrania – 0, Internet – 5 osób (31 proc.), ogłoszenia – 6 osób (37,5 proc.), wydawnictwa – 5 osób (31 proc.), inne źródła – 1 osoba (6 proc.), brak informacji – 3 osoby (19 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: zebrania – 0, Internet – 1 osoba (10 proc.), ogłoszenia – 2 osoby (20 proc.), wydawnictwa – 4 osoby (40 proc.), inne źródła – 2 osoby (20 proc.), brak informacji – 2 osoby (20 proc.);
- gmina wiejska: zebrania – 6 osób (27 proc.), Internet – 13 osób (59 proc.), ogłoszenia – 4 osoby (18 proc.), wydawnictwa – 3 osoby (14 proc.), inne źródła – 0, brak informacji – 2 osoby (9 proc.).

W gminach miejskiej i miejsko-wiejskiej zebrania nie są źródłem informacji, tzn. albo się nie odbywają, albo mieszkańcy w nich nie uczestniczą, natomiast w gminie wiejskiej stanowią ważne źródło informacji. Najmniejszy odsetek braku

informacji występuje w gminie wiejskiej, co dowodzi, że społeczność wiejska jest bardziej zintegrowana i zainteresowana działalnością władz lokalnych.

Według kryterium wykształcenia odpowiedzi prezentują się następująco:

- podstawowe: Internet – 2 osoby (100 proc.);
- zawodowe: ogłoszenia – 3 osoby (75 proc.), brak informacji – 1 osoba (25 proc.);
- średnie: zebrania – 5 osób (23 proc.), Internet – 8 osób (36 proc.), ogłoszenia – 3 osoby (14 proc.), wydawnictwa – 6 osób (27 proc.), inne źródła – 2 osoby (9 proc.), brak informacji – 4 osoby (18 proc.);
- wyższe: zebrania – 1 osoba (5 proc.), Internet – 7 osób (35 proc.), ogłoszenia – 6 osób (30 proc.), wydawnictwa – 3 osoby (15 proc.), inne źródła – 2 osoby (10 proc.), brak informacji – 2 osoby (10 proc.).

We wszystkich grupach, z wyjątkiem osób z wykształceniem zawodowym, najskuteczniejszym źródłem informacji jest Internet, najmniej skuteczne są zebrania. Dobrymi źródłami informacji są ogłoszenia i wydawnictwa.

Według kryterium wieku odpowiedzi prezentują się następująco:

- 25–40 lat: zebrania – 2 osoby (8 proc.), Internet – 13 osób (54 proc.), ogłoszenia – 4 osoby (17 proc.), wydawnictwa – 3 osoby (12,5 proc.), inne źródła – 2 osoby (8 proc.), brak informacji – 1 osoba (4 proc.);
- 41–50 lat: zebrania – 2 osoby (33 proc.), Internet – 3 osoby (50 proc.), ogłoszenia – 2 osoby (33 proc.), wydawnictwa – 2 osoby (33 proc.), inne źródła – 0, brak informacji – 1 osoba (17 proc.);
- 51–60 lat: zebrania – 1 osoba (12,5 proc.), Internet – 0, ogłoszenia – 5 osób (62,5 proc.), wydawnictwa – 2 osoby (25 proc.), inne źródła – 0, brak informacji – 2 osoby (25 proc.);
- powyżej 60 lat: zebrania – 1 osoba (10 proc.), Internet – 1 osoba (10 proc.), ogłoszenia – 1 osoba (10 proc.), wydawnictwa – 2 osoby (20 proc.), inne źródła – 1 osoba (10 proc.), brak informacji – 4 osoby (40 proc.).

Z Internetu jako źródła informacji o działaniach gminy korzystają najczęściej osoby do 50. roku życia i w tych dwóch grupach wiekowych (25–40 i 41–50) jest on źródłem informacji dla ponad 50 proc. respondentów. Wśród najstarszych (60+) obserwujemy równomierne wykorzystywanie wszystkich źródeł, ale niepokojący jest brak informacji u 40 proc. respondentów w tej grupie.

Wnioski: najważniejszym źródłem informacji o podjętych działaniach na rzecz rozwoju gminy jest Internet, ale pozostałe źródła informacji są też ważne i powinny być wykorzystywane wraz z Internetem. Urzędy gmin muszą systematycznie pracować nad doskonaleniem sposobów przekazywania informacji w tym zakresie, aby każdy mieszkaniec mógł je pozyskać.

6. Odpowiedzi dotyczące udziału mieszkańców w dyskusji na temat działań podejmowanych na rzecz rozwoju były następujące:

- nie były: 10 osób (21 proc.);
- podczas zebrań: 13 osób (27 proc.);
- podczas rozmów z radnymi: 12 osób (25 proc.);
- podczas rozmów z pracownikami urzędu gminy: 11 osób (23 proc.);
- inne formy (ankieta internetowa): 1 osoba (2 proc.);
- nie wiem: 1 osoba (2 proc.).

Wskazanie około 25 proc. udziału zebrań oraz rozmów z radnymi i pracownikami urzędu gminy jako forum dyskusji o działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju gminy świadczy o lekceważeniu mieszkańców w sferze ich udziału w działaniach na rzecz rozwoju gminy. Są to najistotniejsze problemy społeczności lokalnych, a prawie 25 proc. mieszkańców twierdzi, że nie są one przedmiotem dyskusji, bądź nie wie o nich. Wydaje się, że władze i pracownicy urzędów gmin nie rozumieją idei samorządu, uważając, że to oni, a nie społeczeństwo decydują o działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju gminy. Nikt z respondentów nie wskazał na planowane i zorganizowane spotkania z władzami gminy i radnymi. Tylko jedna osoba wymienia ankietę internetową, co jest szczególnie niepokojące i świadczy o małej aktywności radnych i urzędników.

Według kryterium rodzaju gminy odpowiedzi prezentują się następująco:

- gmina miejska: nie były – 2 osoby (12,5 proc.), zebrania – 5 osób (31 proc.), rozmowy z radnymi – 2 osoby (12,5 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 5 osób (31 proc.), ankieta internetowa – 1 osoba (6 proc.), nie wiem – 1 osoba (6 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: nie były – 2 osoby (20 proc.), zebrania – 2 osoby (20 proc.), rozmowy z radnymi – 4 osoby (40 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 2 osoby (20 proc.);
- gmina wiejska: nie były – 6 osób (27 proc.), zebrania – 6 osób (27 proc.), rozmowy z radnymi – 6 osób (27 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 4 osoby (18 proc.).

W gminie miejskiej najskuteczniejszymi formami wymiany poglądów na temat działań na rzecz rozwoju gminy były rozmowy z jej pracownikami i zebrania. Niepokojąco niska jest skuteczność działania radnych w tym zakresie. W gminie miejsko-wiejskiej najskuteczniejszą formą były rozmowy z radnymi, pozostałe formy mają identyczną, ale niską skuteczność. W gminie wiejskiej wszystkie formy mają identyczną, ale również niewielką skuteczność; nie wyróżnia się żadna z nich. Niepokojący jest duży odsetek osób (27 proc.), które nie uczestniczyły w tym procesie.

Według kryterium wykształcenia odpowiedzi są następujące:

- podstawowe: nie były – 1 osoba (50 proc.), zebrania – 1 osoba (50 proc.);
- zawodowe: nie były – 2 osoby (50 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 2 osoby (50 proc.);
- średnie: nie były – 3 osoby (14 proc.), zebrania – 8 osób (36 proc.), rozmowy z radnymi – 8 osób (36 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 3 osoby (14 proc.);
- wyższe: nie były – 4 osoby (20 proc.), zebrania – 4 osoby (20 proc.), rozmowy z radnymi – 4 osoby (20 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 6 osób (30 proc.), ankiety internetowe – 1 osoba (5 proc.), nie wiem – 1 osoba (5 proc.).

Odpowiedzi nie wykazują wyraźnych różnic ani tendencji zachowań ankietowanych w poszczególnych grupach wykształcenia.

Według kryterium wieku odpowiedzi są następujące:

- 25–40 lat: nie były – 2 osoby (8 proc.), zebrania – 5 osób (21 proc.), rozmowy z radnymi – 8 osób (33 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 8 osób (33 proc.), ankieta internetowa – 1 osoba (4 proc.);
- 41–50 lat: nie były – 2 osoby (33 proc.), zebrania – 2 osoby (33 proc.), rozmowy z radnymi – 1 osoba (17 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu – 1 osoba (17 proc.);
- 51–60 lat: nie były – 3 osoby (37 proc.), zebrania – 1 osoba (12,5 proc.), rozmowy z radnymi – 2 osoby (25 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 1 osoba (12,5 proc.);
- 60+: nie były – 3 osoby (30 proc.), zebrania – 5 osób (50 proc.), rozmowy z radnymi – 1 osoba (10 proc.), rozmowy z pracownikami urzędu gminy – 1 osoba (10 proc.).

Odpowiedzi nie wykazują wyraźnych różnic ani tendencji zachowań ankietowanych w poszczególnych grupach wiekowych.

Wnioski: należy poszukiwać nowych i doskonalić istniejące formy aktywizacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju lokalnego, prowadzić skuteczną edukację społeczeństwa uświadamiającą jego miejsce w tych procesach. Urzędnicy i radni muszą przejść do aktywnych sposobów kontaktów ze społeczeństwem, wykorzystując Internet, miejsca ogłoszeń, wydawnictwa, a przede wszystkim zorganizowane formy spotkań bezpośrednich. Może to jednak być skuteczne dopiero po przekonaniu mieszkańców, że działania są podejmowane w ich interesie i za ich zgodą.

7. Odpowiedzi dotyczące czasu podania do wiadomości mieszkańców informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy przed decyzją o ich podjęciu były następujące:

- rok: 4 osoby (8 proc.);
- pół roku: 15 osób (31 proc.);
- 3 miesiące: 8 osób (17 proc.);
- miesiąc: 8 osób (17 proc.);
- nie podano: 13 osób (27 proc.).

Odpowiedzi dają bardzo niepokojące wyniki świadczące o niepodawaniu do wiadomości mieszkańców informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy, co jest wyraźnie sprzeczne z ideą samorządności. Różny okres otrzymywania tych informacji może wskazywać na brak skutecznego sposobu, a przede wszystkim na brak konkretnych ustaleń w zakresie kontaktów urzędu i rady gminy z jej mieszkańcami.

Według kryterium rodzaju gminy wielkości te są następujące:

- gmina miejska: rok – 1 osoba (6 proc.), pół roku – 7 osób (44 proc.), 3 miesiące – 3 osoby (19 proc.), 1 miesiąc – 1 osoba (6 proc.), nie podano – 4 osoby (25 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: rok – 2 osoby (20 proc.), pół roku – 0, 3 miesiące – 2 osoby (20 proc.), miesiąc – 1 osoba (10 proc.), nie podano – 5 osób (50 proc.);
- gmina wiejska: rok – 1 osoba (5 proc.), pół roku – 8 osób (36 proc.), 3 miesiące – 3 osoby (14 proc.), miesiąc – 6 osób (27 proc.), nie podano – 4 osoby (18 proc.).

Największy odsetek respondentów, którzy nie otrzymali uprzedzających informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy, jest w gminie miejsko-wiejskiej, najmniejszy – w gminie wiejskiej. Potwierdza to wcześniejsze spostrzeżenia, że w gminie wiejskiej jest większe zainteresowanie lokalnej społeczności działalnością na rzecz rozwoju i bliższy (ściślejszy) kontakt ludności z urzędnikami i radą gminy.

Według kryterium wykształcenia wielkości te są następujące:

- podstawowe: pół roku – 1 osoba (50 proc.), nie podano – 1 osoba (50 proc.);
- zawodowe: pół roku – 1 osoba (25 proc.), miesiąc – 1 osoba (25 proc.), nie podano – 2 osoby (50 proc.);
- średnie: rok – 3 osoby (14 proc.), pół roku – 4 osoby (18 proc.), 3 miesiące – 4 osoby (18 proc.), miesiąc – 5 osób (23 proc.), nie podano – 6 osób (27 proc.);
- wyższe: rok – 1 osoba (5 proc.), pół roku – 9 osób (45 proc.), 3 miesiące – 4 osoby (20 proc.), miesiąc – 2 osoby (10 proc.), nie podano – 4 osoby (20 proc.).

Odsetek osób, które nie otrzymały informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy maleje ze wzrostem wykształcenia. Może to wynikać z większego zainteresowania problemami rozwoju ludzi o wyższym poziomie wykształcenia. Nie ma wyraźnych różnic ani tendencji w tej grupie respondentów.

Według kryterium wieku wielkości te są następujące:

- 25–40 lat: rok – 2 osoby (8 proc.), pół roku – 8 osób (33 proc.), 3 miesiące – 3 osoby (12,5 proc.), miesiąc – 3 osoby (12,5), nie podano – 8 osób (33 proc.);
- 41–50 lat: pół roku – 3 osoby (50 proc.), 3 miesiące – 3 osoby (50 proc.);
- 51–60 lat: rok – 1 osoba (12,5), pół roku – 2 osoby (25 proc.), miesiąc – 2 osoby (25 proc.), nie podano – 3 osoby (37 proc.);
- 60+: rok – 1 osoba (10 proc.), pół roku – 2 osoby (20 proc.), 3 miesiące – 2 osoby (20 proc.), miesiąc – 3 osoby (30 proc.), nie podano – 2 osoby (20 proc.).

Najmniejszy odsetek respondentów, którzy nie otrzymali informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy, jest w grupie najstarszej. Seniorzy bardziej interesują się życiem gminy.

Wniosek: pracownicy urzędów i radni gmin nie wypracowali skutecznych sposobów zainteresowania społeczności działaniami na rzecz rozwoju. Uzasadniony jest pogląd, że niedostatecznie im na tym zależy. Robią swoje, a społeczność lokalna nie musi o tym wiedzieć. Jest to zaprzeczenie idei samorządności.

8. Odpowiedzi dotyczące dyskusji mieszkańców o działaniach na rzecz rozwoju gminy są następujące:

- często: 10 osób (21 proc.);
- rzadko: 30 osób (62 proc.);
- nie są przedmiotem dyskusji: 8 osób (17 proc.).

Największy odsetek respondentów deklaruje rzadkie zainteresowanie działaniami na rzecz rozwoju gminy, ale najmniej jest osób, które nie dyskutują o tych problemach.

Według kryterium rodzaju gminy odpowiedzi są następujące:

- gmina miejska: często – 3 osoby (19 proc.), rzadko – 12 osób (75 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 1 osoba (6 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: często – 1 osoba (10 proc.), rzadko – 6 osób (60 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 3 osoby (30 proc.);
- gmina wiejska: często – 6 osoby (27 proc.), rzadko – 12 osób (55 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 4 osoba (18 proc.);

Największe zainteresowanie problemami rozwoju deklarują mieszkańcy gminy wiejskiej, najmniejsze – gminy miejsko-wiejskiej. Respondenci z gminy miejsko-wiejskiej wspominali o konflikcie interesów w sferze rozwoju między mieszkańcami miasta i wsi wchodzących w skład gminy, co może być przyczyną mniejszego zainteresowania tymi problemami.

Według kryterium wykształcenia odpowiedzi są następujące:

- podstawowe: często – 0, rzadko – 1 osoba (50 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 1 osoba (50 proc.);
- zawodowe: często – 1 osoba (25 proc.), rzadko – 1 osoba (25 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 2 osoby (50 proc.);
- średnie: często – 6 osób (27 proc.), rzadko – 12 osób (54 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 4 osoby (18 proc.);
- wyższe: często – 3 osoby (15 proc.), rzadko – 16 osób (80 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 1 osoba (5 proc.).

W grupie osób z zawodowym i średnim wykształceniem jest największe zainteresowanie problemami rozwoju. Im wyższy poziom wykształcenia, tym mniej osób nie podejmuje dyskusji na temat rozwoju gminy. Być może język przekazu informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy jest zbyt skomplikowany i mało zrozumiały dla lokalnej społeczności z tymi poziomami wykształcenia.

Według kryterium wieku odpowiedzi są następujące:

- 25–40 lat: często – 6 osób (25 proc.), rzadko – 14 osób (58 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 4 osoby (17 proc.);
- 41–50 lat: często – 0, rzadko – 5 osób (83 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 1 osoba (17 proc.);
- 51–60 lat: często – 2 osoby (25 proc.), rzadko – 6 osób (75 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 0;
- 60+: często – 2 osoby (20 proc.), rzadko – 5 osób (50 proc.), nie są przedmiotem dyskusji – 3 osoby (30 proc.).

W tej grupie respondentów nie ma wyraźnych różnic ani tendencji w ocenie częstości dyskusji o rozwoju lokalnym.

Wniosek: przekaz informacji o działaniach na rzecz rozwoju gminy powinien być jasny, podany językiem zrozumiałym dla każdego mieszkańca. Informacje o konkretnych działaniach powinny być uzasadnione i uwzględniać przewidywane korzyści oraz szacunkowe koszty.

9. Odpowiedzi respondentów dotyczące uwzględnienia ich propozycji w planach zamierzeń na rzecz rozwoju gminy są następujące: tak – 2 osoby (4 proc.), nie – 6 osób (12 proc.), nie zgłaszałem – 40 osób (83 proc.).

jednoznacznie wskazują na małą inicjatywę mieszkańców w zgłaszaniu propozycji do planów rozwojowych. Tylko w dwóch przypadkach propozycje zostały uwzględnione, natomiast 6 propozycji respondentów zostało odrzuconych. Jest to trzykrotnie więcej niż uwzględnionych propozycji i może zniechęcać do ich składania. Brak jednak informacji o przyczynach odrzucenia.

Według kryterium rodzaju gminy odpowiedzi są następujące:

- gmina miejska: tak – 0, nie – 0, nie zgłaszałem – 16 osób (100 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: tak – 0, nie – 1 osoba (10 proc.), nie zgłaszałem – 9 osób (90 proc.);
- gmina wiejska: tak – 2 osoby (9 proc.), nie – 5 osób (23 proc.), nie zgłaszałem – 15 osób (68 proc.).

W gminie miejskiej całkowicie brak propozycji mieszkańców dotyczących rozwoju gminy. Małe zainteresowanie tą możliwością wykazują mieszkańcy gminy miejsko-wiejskiej. Najwięcej propozycji zgłaszają mieszkańcy gminy wiejskiej, co może świadczyć o chęci poprawy poziomu swojego życia i wierze, że to się uda.

Według kryterium wykształcenia odpowiedzi są następujące:

- podstawowe: tak – 0, nie – 1 osoba (50 proc.), nie zgłaszałem – 1 osoba (50 proc.);
- zawodowe: tak – 0, nie – 2 osoby (50 proc.), nie zgłaszałem – 2 osoby (50 proc.);
- średnie: tak – 2 osoby (9 proc.), nie – 2 osoby (9 proc.), nie zgłaszałem – 18 osób (82 proc.);
- wyższe: tak – 0, nie – 1 osoba (5 proc.), nie zgłaszałem – 19 osób (95 proc.).

Respondenci z wykształceniem podstawowym i zawodowym wykazują największą aktywność w zgłaszaniu propozycji dotyczących rozwoju gminy, najmniej interesują się tym osoby z wykształceniem wyższym.

Według kryterium wieku odpowiedzi są następujące:

- 25–40 lat: tak – 1 osoba (4 proc.), nie – 2 osoby (8 proc.), nie zgłaszałem – 21 osób (88 proc.);
- 41–50 lat: tak – 0, nie – 2 osoby (33 proc.), nie zgłaszałem – 4 osoby (37 proc.);
- 51–60 lat: tak – 0, nie – 1 osoba (12,5 proc.), nie zgłaszałem – 7 osób (87,5 proc.);
- 60+: tak – 1 osoba (10 proc.), nie – 1 osoba (10 proc.), nie zgłaszałem – 8 osób (80 proc.).

Nie ma wyraźnych różnic w zgłaszaniu propozycji dotyczących rozwoju gminy między poszczególnymi grupami wiekowymi.

Wnioski: niska świadomość respondentów i brak wiary we własne możliwości. Konieczna jest edukacja społeczności lokalnej oraz intensyfikacja prezentacji problemów rozwoju gminy w sposób całkowicie zrozumiały dla ogółu.

10. Odpowiedzi dotyczące oceny stopnia wpływu mieszkańców na podejmowanie działań na rzecz rozwoju gminy kształtują się następująco:

- bardzo duży: 1 osoba (2 proc.);
- duży: 5 osób (10 proc.);
- średni: 14 osób (29 proc.);
- mały: 19 osób (40 proc.);
- nie mają wpływu: 9 osób (19 proc.).

Ponad połowa odpowiedzi (59 proc.) ocenia ten wpływ jako mały lub zerowy. Odpowiedzi oceniających jako bardzo duży i duży jest zaledwie 12 proc. Taki rozkład odpowiedzi wskazuje na małą wiarę społeczności lokalnej w to, że jest główną siłą budowania poziomu życia.

Według kryterium rodzaju gminy odpowiedzi są następujące:

- gmina miejska: bardzo duży – 0, duży – 1 osoba (6 proc.), średni – 5 osób (31 proc.), mały – 5 osób (31 proc.), nie ma – 5 osób (31 proc.);
- gmina miejsko-wiejska: bardzo duży – 0, duży – 0, średni – 1 osoba (10 proc.), mały – 6 osób (60 proc.), nie ma – 3 osoby (30 proc.);
- gmina wiejska: bardzo duży – 1 osoba (5 proc.), duży – 4 osoby (18 proc.), średni – 8 osób (36 proc.), mały – 8 osób (36 proc.), nie ma – 1 osoba (5 proc.).

W gminach miejskiej i miejsko-wiejskiej odsetek respondentów odnoszących się negatywnie do wpływu mieszkańców na działania na rzecz rozwoju gminy zdecydowanie przekracza 50 proc., w gminie miejsko-wiejskiej jest to aż 90 proc. Mieszkańcy tych gmin nie wierzą, że ich los zależy od nich samych. W gminie wiejskiej negatywnie odnosi się do tego problemu 41 proc. mieszkańców. Wiele szybciej dostrzega własną siłę w oddziaływaniu na poziom życia.

Według kryterium wykształcenia odpowiedzi są następujące:

- podstawowe: bardzo duży – 0, duży – 0, średni – 1 osoba (50 proc.), mały – 1 osoba (50 proc.), nie ma – 0;
- zawodowe: bardzo duży – 0, duży – 0, średni – 0, mały – 3 osoby (75 proc.), nie ma – 1 osoba (25 proc.);
- średnie: bardzo duży – 1 osoba (5 proc.), duży – 4 osoby (18 proc.), średni – 7 osób (32 proc.), mały – 5 osób (23 proc.), nie ma – 5 osób (23 proc.);
- wyższe: bardzo duży – 0, duży – 1 osoba (5 proc.), średni – 6 osób (30 proc.), mały – 10 osoba (50 proc.), nie ma – 3 osoby (15 proc.).

Największą wiarę w możliwości oddziaływania na decyzje rozwojowe deklarują respondenci ze średnim wykształceniem, zdecydowanie bardziej sceptycznie odnoszą się do tego problemu respondenci z wykształceniem wyższym. Podobnie sądzą ankietowani z wykształceniem podstawowym i zawodowym.

Według kryterium wieku odpowiedzi są następujące:

- 25–40: bardzo duży – 1 osoba (4 proc.), duży – 3 osoby (12 proc.), średni – 6 osób (25 proc.), mały – 12 osób (50 proc.), nie ma – 2 osoby (8 proc.);
- 41–50: bardzo duży – 0, duży – 1 osoba (17 proc.), średni – 2 osoby (33 proc.), mały – 2 osoby (33 proc.), nie ma – 1 osoba (17 proc.);
- 51–60: bardzo duży – 0, duży – 1 osoba (12 proc.), średni – 2 osoby (25 proc.), mały – 3 osoby (37 proc.), nie ma – 2 osoby (25 proc.);
- 60+: bardzo duży – 0, duży – 0, średni – 4 osoby (40 proc.), mały – 2 osoby (20 proc.), nie ma – 4 osoby (40 proc.).

Najmniejszą wiarę w możliwości własnego oddziaływania na kształtowanie poziomu życia społeczności lokalnej mają respondenci w najstarszych grupach wiekowych. Jest to wynikiem ukształtowanego sposobu zachowań w poprzednim systemie społeczno-gospodarczym.

Wnioski: młodzi respondenci wykazują więcej wiary we własne oddziaływanie na losy społeczności lokalnej. Niepokojące są zachowania w tym względzie respondentów z gmin miejskiej i miejsko-wiejskiej oraz respondentów z wyższym wykształceniem.

Streszczenie

Artykuł zawiera liczbowe i procentowe wskazania respondentów obrazujące ich stosunek do problemów zawartych w pytaniach ankietowych. Odpowiedzi zinterpretowano w odniesieniu do przyjętych kryteriów wyodrębniających grupy społeczne (płeć, wiek, wykształcenie) oraz rodzaj gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska). Na podstawie tych wielkości sformułowano wnioski wyrażające postawy wyodrębnionych grup społecznych wobec kształtowania poziomu rozwoju i życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

The article contains numerical and percentage indications of respondents illustrating their attitude to the problems contained in the survey questions. Answers were interpreted in relation to the adopted criteria separating social groups (gender, age, education) and the type of commune (urban, urban-rural, rural). Based

on these figures, conclusions were expressed expressing the attitudes of separate social groups towards shaping the level of development and life of residents of local government units.

Słowa kluczowe

Badanie, kryterium samorząd, rozwój.

Keywords

Research, local government criterion, development.

Tomasz Telep – dr, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie.

Monika Telep – studentka, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy!

Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku „Przedsiębiorstwo Przyszłości” są recenzowane przez recenzentów naukowych, których listę ustala Komitet Redakcyjny. Listę stałych recenzentów publikujemy na stronie internetowej czasopisma: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelni/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>. W przypadku gdy tekst wymaga opinii specjalisty spoza grona stałych recenzentów ze względu na podejmowany temat lub z innych uzasadnionych powodów, Komitet Redakcyjny upoważnia redaktora naczelnego do powołania recenzenta zewnętrznego o wyróżniającym się dorobku naukowym lub wyróżniających się dokonaniach zawodowych w danej dziedzinie.

Opinia recenzenta jest wiążąca. Jeżeli Autor tekstu nie zgadza się z niezakwalifikowaniem tekstu do druku, przysługuje mu odwołanie do redaktora naczelnego bądź wskazanego przez niego zastępcy. Decyzja redaktora naczelnego albo upoważnionego zastępcy jest ostateczna i tekst artykułu nie podlega dalszej weryfikacji.

Informacje zamieszczane na stronach informacyjnych (kronika wydarzeń, komunikaty, pro memoria i podobne) nie wymagają recenzji. O ich umieszczeniu na stronach kwartalnika decyduje redaktor naczelny, upoważniony przez niego zastępca albo sekretarz redakcji.

Objętość proponowanych do druku tekstów nie powinna przekraczać 15 stron znormalizowanego maszynopisu. Przesyłane artykuły powinny zawierać bibliografię nieprzekraczającą 10 pozycji, streszczenie w języku polskim i angielskim, informację o Autorze oraz dane kontaktowe. Autor wyraża zgodę na publikację zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej w internetowym wydaniu kwartalnika prezentowanym na podanej wyżej stronie. Wydawca nie przewiduje wypłaty honorariów za publikowane teksty.

Do druku kwalifikowane są wyłącznie teksty oryginalne w języku polskim, angielskim, rosyjskim, francuskim lub niemieckim. Dopuszczalne są przedruki artykułów, dokumentów itp., które redakcja poleca szczególnej uwadze Czytelników, z wyraźnym podaniem źródła, z którego materiały te pochodzą. Redakcja zastrzega możliwość zaproponowania Autorowi zmian tytułów, podtytułów i śródtytułów oraz poprawek stylistycznych. Artykuły przyjmowane są wyłącznie w formie elektronicznej (adres: wydawnictwo@uth.edu.pl).

Zapraszamy pracowników naukowych, doktorantów, studentów podejmujących próby samodzielnych poszukiwań naukowych, doświadczonych specjalistów – praktyków z zakresu nauk o bezpieczeństwie, zarządzania, ekonomii, nauk technicznych, socjologii, psychologii, prawa, filozofii i etyki, do publikowania na łamach kwartalnika.

Komitet Redakcyjny

Dear Readers!

All articles published in the quarterly „Enterprise of the Future” are reviewed by scientific reviewers appointed by the Editorial Council. The list of regular reviewers is published on the website: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelnidzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>.

If a text, due to the subject or for any other justified reason, requires opinion from specialist not listed on our website the Editorial Council entitles the Editor to appoint an external reviewer with considerable scientific or professional experience in a given field.

The reviewer’s opinion is binding. If the author does not agree with the decision not to print the text they may appeal to the Editor or the appointed deputy. The Editor’s or the appointed deputy’s decision is final and the text is not subject to further verification.

Texts printed on the information pages (chronicle of events, announcements, pro memoria, etc.) do not require reviewing. The decision to print them is upon the Editor, the appointed deputy or the secretary.

The length of texts should not exceed 15 standard pages. The submitted articles ought to include bibliography of no more than 10 items, summary in Polish and English, information on the Author and contact data. Author expresses consent to publish both in printing and in the on-line edition of the quarterly published on our website (website address above). Authors are not entitled to any fee for the published texts.

The published texts must be originally written in Polish, English, Russian, French or German. We allow reprints of articles, documents, etc., with clearly specified source, specially recommended by the editorial staff to our readers. The editorial staff reserves the right to suggest alteration to the title, head titles and internal titles, as well as stylistic corrections. Articles may be submitted by e-mail only (address: wydawnictwo@uth.edu.pl).

We encourage academics, students pursuing individual scientific research, experienced specialists from the field of management and related fields such as economics, safety, technical sciences, sociology, psychology, law, philosophy and ethics to publish their articles in our quarterly.

Editorial Council