

***Polsko-czeska współpraca
transgraniczna w świetle wyzwań
pandemicznych i postpandemicznych***

REDAKTOR SERII

Wojciech Świątkiewicz

PRACĘ OPINIOWALI

dr hab. Magdalena Sobocińska, prof. UEW (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)
prof. Ing. Jan Sucháček, Ph.D. (Mendelova univerzita v Brně)

RADA NAUKOWA

Przewodniczący Rady:
Wojciech Świątkiewicz

Członkowie Rady Naukowej:

Polska:

Józef Ciągwa, Bogdan Kasperek, Zygmunt Kłodnicki, Janusz Pierzyna, Halina Rusek,
Teresa Smolińska, Janusz Spyra, Wojciech Świątkiewicz

Czechy:

Věra Frolcová, Jakub Grygar, Jan Kajfosz, Jana Pospíšilova

Słowacja:

Bernard Garaj, Katarina Novaková, Rastislava Stoličná

Sekretarz Rady:

Andrzej Kasperek

RECENZENCI

Janina Hajduk-Nijakowska, Eugeniusz Kłosek, Edyta Korepta, Zbigniew Libera, Janusz
Mika, Wanda Musialik, Ewa Nowina-Sroczyńska, Marek Rembierz, Urszula Swadźba,
Krystyna Turek, Krzysztof Wielecki



PŘEKRAČUJEME HRANICE
PRZEKACZAMY GRANICE
2014–2020



EVROPSKÁ UNIE / UNIA EUROPEJSKA
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

Publikacja powstała w ramach projektu „InfoSpace” dofinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska i budżetu państwa RP

TRANSCARPATHICA. *Prace EuroInstytutu Polsko-Czesko-Słowackiego*, tom VIII

KOMISJA DS. STOSUNKÓW POLSKO-CZESKICH
I POLSKO-SŁOWACKICH

***Polsko-czeska współpraca
transgraniczna w świetle wyzwań
pandemicznych i postpandemicznych***

Praca zbiorowa pod redakcją Łukasza Wróblewskiego

*Polska Akademia Nauk Oddział w Katowicach
Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”*

REDAKCJA WYDAWNICZA I KOREKTA

Marcin Grabski

OPRACOWANIE GRAFICZNE I DRUK

Ireneusz Olsza STUDIO NOA

NAKLAD

500 egz.

© Copyright by
Polska Akademia Nauk Oddział w Katowicach
Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”

Wydanie I, Cieszyn–Katowice 2022
All rights reserved

Książka ani żaden jej fragment nie mogą być w jakikolwiek sposób kopiowane, przetwarzane i rozpowszechniane bez pisemnej zgody właściciela praw autorskich

ISBN 978-83-66055-26-1
<https://doi.org/10.34916/tc.2022.08>

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Polska Akademia Nauk Oddział w Katowicach
ul. Z. Krasińskiego 8, 40-019 Katowice
tel.: (+48) 32 256 19 38
www.katowice.pan.pl; e-mail: katowice@pan.pl

Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”
Rynek 18, 43-400 Cieszyn
tel.: (+48) 33 857 87 20; fax (+48) 33 857 87 21
www.olza.pl; e-mail: biuro@olza.pl

WYDAWCA

STUDIO NOA ■ Ireneusz Olsza
www.dtp.studio-noa.pl; e-mail: poczta@studio-noa.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp redaktora	7
Redakční úvod	11
Joanna KUROWSKA-PYSZ, <i>Uwarunkowania współpracy transgranicznej polskich, czeskich i słowackich jednostek ochrony zdrowia w okresie pandemii COVID-19</i>	15
Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK, Michal POHLUDKA, <i>Změny makroekonomického prostředí vlivem pandemie COVID-19 na malé a střední podniky v České republice a Polsku</i>	41
Marek OLSZEWSKI, <i>Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński – skuteczne narzędzie osiągnięcia celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027</i> ..	65
Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK, Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ, <i>Finanční stabilita municipalit Moravskoslezského kraje</i>	97
Łukasz WRÓBLEWSKI, <i>Modelowe ujęcie kształtowania relacji na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury podzielonego granicą miasta</i>	113
Hana ŠTVERKOVÁ, Michal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ, Michaela PETROVÁ, <i>Přeshraniční podnikání v době pandemie COVID-19</i>	139



Wstęp redaktora

Pandemia COVID-19 stała się jedną z największych przeszkód w polsko-czeskiej współpracy transgranicznej od dnia wejścia obu krajów w strukturę Unii Europejskiej oraz strefy Schengen. Wpłynęła ona istotnie na gospodarkę i mobilność w wielu regionach pogranicza polsko-czeskiego, a także na dostęp mieszkańców do rynku pracy, edukacji, kultury czy, co szczególnie istotne, do służb ratunkowych. Bardzo wyraźnie nieprzewidywane wcześniej problemy, takie jak między innymi transgraniczny transport i łączność oraz obciążenia biurokratyczne dla obywateli i przedsiębiorstw, dały o sobie znać, poważnie przeszkadzając we wspólnej walce z pandemią. Jednocześnie wydłużający się czas trwania pandemii i związanych z nią ograniczeń zintensyfikował procesy poszukiwania nowych rozwiązań na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i regionów przygranicznych, w tym również funkcjonujących na pograniczach euroregionów. W trakcie odbywającej się w Brukseli 30 czerwca 2021 roku sto czterdziestej piątej sesji plenarnej Europejskiego Komitetu Regionów przyjęto rezolucję wzywającą Komisję Europejską do przedstawienia wniosku w sprawie utrzymania współpracy transgranicznej i codziennego funkcjonowania obszarów transgranicznych na wypadek przyszłych kryzysów. Czterdziestodziewięciopunktowa rezolucja zawiera wiele ważnych propozycji mających na celu poprawę współpracy transgranicznej i wzywa Komisję Europejską do działań na podstawie istniejących przepisów i traktatów, których wdrażanie często można jeszcze usprawnić¹. Rezolucja oraz ustalenia Europejskiego Komitetu Regionów stały się dla badaczy skupionych na pograniczu polsko-czeskim

¹ Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów – Propozycje Europejskiego Komitetu Regionów w związku z programem prac Komisji Europejskiej na 2022 r. (2021/C 440/01), Interactio – posiedzenie hybrydowe – 145. Sesja Plenarna Kr-U, 30.6.2021–1.7.2021, <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-c-2021-440-1,69490017.html> [dostęp: 10.02.2022].

dotatkowym impulsem do przygotowania ósmego tomu serii „Transcarpathica” zatytułowanego *Polsko-czeska współpraca transgraniczna w świetle wyzwań pandemicznych i postpandemicznych*. W prezentowanym tomie polscy i czescy autorzy podjęli się ukazania wybranych istotnych problemów (oraz sposobów ich przezwyciężenia) odnoszących się do polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w różnych obszarach działalności.

Tom otwiera artykuł Joanny KUROWSKIEJ-PYSZ, która skoncentrowała się na zagadnieniu współpracy transgranicznej jednostek opieki zdrowotnej na pograniczu polsko-czesko-słowackim w okresie pandemii COVID-19. Autorka, opierając się na badaniach jakościowych (*case study*, indywidualne wywiady pogłębione oraz analiza mediów), dokonała oceny tej współpracy, a także (co szczególnie istotne) wyznaczyła kierunki działań sprzyjających jej intensyfikacji oraz dalszemu rozwojowi po ustaniu pandemii koronawirusa.

W kolejnym artykule Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK i Michal POHLUDKA omówili wpływ zmian wywołanych pandemią COVID-19 w otoczeniu makroekonomicznym na małe i średnie przedsiębiorstwa w Czechach i Polsce. Do oceny zmian autorzy zastosowali wskaźniki płacy minimalnej, płacy średniej oraz stopy bezrobocia, które istotnie przekładają się na funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw w obu krajach. Badania koncentrują się również na ocenie czeskich i polskich programów rządowych wspierających działalność małych i średnich przedsiębiorstw w okresie pandemii.

Marek OLSZEWSKI w tekście *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński – skuteczne narzędzie osiągnięcia celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027* postrzega strategię rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jako instrumenty wyznaczające ramy prowadzenia skoordynowanych działań podmiotów i partnerów społeczno-gospodarczych na płaszczyźnie międzynarodowej. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do regionów transgranicznych, w tym euroregionów. W dalszej części opracowania autor dokonuje przeglądu strategii rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński. Z przeprowadzonej analizy wynika między innymi, że dokument jest zgodny z zaleceniami Europejskiego Komitetu Regionów dotyczącymi skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 roku. W strategii Euroregionu Śląsk Cieszyński uwzględniono pięć

spśród ośmiu grup zaleceń, szczególnie wpływających na zwiększenie efektywności wykorzystania potencjału związanego z nową polityką spójności oraz na lepsze przygotowanie interesariuszy do absorpcji środków przeznaczonych na finansowanie projektów transgranicznych.

Kolejny artykuł – *Finanční stabilita municipalit Moravskoslezského kraje* – został przygotowany przez zespół czeskich badaczy związanych z Uniwersyte-tem Śląskim w Opawie (Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK, Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ i Dominik VYMĚTAL). Autorzy odnoszą się do kwestii zadłużenia jednostek samorządu terytorialne- go w Czechach. Wskazują problem rosnącego i przyspieszającego zadłużenia gmin w województwie morawsko-śląskim (Moravskoslezský kraj), szczegól- nie w okresie pandemii COVID-19. Co bardzo cenne, autorzy omawiają na- rzędzia monitorowania zadłużenia i płynności finansowej jednostek samorzą- du terytorialnego pomocne w procesie podejmowania strategicznych decyzji, w tym w zarządzaniu gminą w wymiarze transgranicznym.


Restrykcje i ograniczenia w przemieszczaniu się związane z przeciwdzia- łaniem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 znacznie ograniczyły rów- nież aktywność kulturalną w miastach, które – tak jak Cieszyn i czeski Cieszyn – podzielone zostały granicą państwową. Zagadnienie to stało się przedmio- tem artykułu Łukasza WRÓBLEWSKIEGO *Modelowe ujęcie kształtowania relacji na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury podzielonego granicą miasta*. W tekście zaprezentowano model optymalizacyjny, zawierający dzia- łania, które powinny być realizowane przez instytucje kultury w celu skutecz- nego kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami oferty kulturalnej za- mieszkającymi na obszarze podzielonego granicą państwową miasta. Omówiono szczególnie działania z obszaru marketingu mix, które mogą służyć do nawią- zywania, a następnie wzmocnienia więzi z odbiorcami oferty kulturalnej zlo- kalizowanymi po drugiej stronie granicy. Jest to szczególnie istotne w okresie postpandemicznym, kiedy odbudowywane będą relacje nadszarpięte przez pandemię wirusa SARS-CoV-2.

Ósmy tom serii „Transcarpathica” zamyka artykuł *Přeshraniční podni- kání v době pandemie COVID-19*, którego autorami są Hana ŠTVERKOVÁ, Mi- chal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ oraz Michaela PETROVÁ z Uniwersytetu

Technicznego w Ostrawie. Autorzy analizują zmiany wywołane pandemią COVID-19 w handlu zagranicznym w Czechach i Polsce. Dodatkowo dokonują oceny wpływu pandemii na współpracę transgraniczną między oboma państwami, na szczeblu zarówno centralnym, jak i wojewódzkim (Morawsko-sleszský kraj oraz województwo śląskie). Z badań przeprowadzonych przez autorów wynika, że mimo licznych ograniczeń wywołanych pandemią koronawirusa zarówno w Czechach, jak i w Polsce nie nastąpił znaczny spadek liczby osób prowadzących własną działalność gospodarczą, wręcz przeciwnie – ich liczba wzrosła.

Wyrazy wdzięczności kieruję do wszystkich autorów interesujących i wartościowych tekstów. Serdeczne podziękowania składam również na ręce recenzentów tomu – Pani Profesor Magdaleny SOBOCIŃSKIEJ z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Pana Profesora Jana SUCHÁČKA z Uniwersytetu Mendla w Brnie, których cenne i życzliwe uwagi pozwoliły na wyeliminowanie bądź korektę słabych elementów pracy oraz zredagowanie jej końcowej wersji.

Łukasz Wróblewski

 <https://orcid.org/0000-0002-4465-0107>

Redakční úvod

Pandemie COVID-19 se stala jednou z nejzásadnějších překážek česko-polské přeshraniční spolupráce od okamžiku vstupu obou zemí do struktur Evropské unie a schengenského prostoru. Pandemie podstatně ovlivnila ekonomiku a mobilitu v mnoha regionech česko-polského příhraničí a zároveň přístup místních obyvatel k pracovnímu trhu, vzdělávání, kultuře a rovněž, což se ukázalo jako obzvláště klíčové, k záchrannému systému. Dříve nevyřešené problémy, jako mj. přeshraniční doprava a styky, společně s byrokratickou zátěží občanů a podnikatelů, se během tohoto období velmi palčivě projevily a závažným způsobem narušily společný boj s pandemií. Současně s tím prodlužující se pandemické období a s ním spojená omezení posílily procesy hledání nových řešení jak na úrovni Evropské unie, tak příhraničních regionů, včetně těch, jež fungují v rámci euroregionů. Během 145. plenárního zasedání Evropského výboru regionů, které proběhlo dne 30. června 2021 v Bruselu, byla přijata rezoluce vyzývající Evropskou komisi k podání žádosti ve věci udržitelnosti přeshraniční spolupráce a každodenního fungování příhraničních oblastí v případě budoucích krizí. Rezoluce čítající celkem 49 bodů obsahuje řadu klíčových návrhů, jejichž cílem je zlepšení přeshraniční spolupráce a vyzývá Evropskou komisi k podniknutí kroků na základě již existujících předpisů a smluv, jejichž aplikaci lze často ještě zefektivnit¹. Rezoluce spolu se závěry jednání Evropského výboru regionů se pro výzkumníky specializující se na problematiku česko-polského příhraničí staly dalším impulsem k přípravě VIII. svazku série „Transcarpathica” s názvem „Polsko-czeska współpraca transgraniczna w świetle wyzwań pandemicznych i postpandemicznych” („Polsko-česká přeshraniční spolupráce ve světle pandemických a postpandemických výzev“). V tomto svazku se polští a čeští autoři snaží prezentovat vybrané

¹ Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów – Propozycje Europejskiego Komitetu Regionów w związku z programem prac Komisji Europejskiej na 2022 r. (2021/C 440/01), interaccio – posiedzenie hybrydowe – 145. SESJA PLENARNA KR-U, 30.6.2021–1.7.2021, <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-c-2021-440-1,69490017.html> [dostup: 10.02.2022].

závažné problémy (společně s návrhy jejich řešení), jež se vztahují k česko-polské přeshraniční spolupráci v různých oblastech aktivit.

Svazek otevírá text Joanny KUROWSKÉ-PYSZ, jež se soustředila na problematiku přeshraniční spolupráce mezi středisky zdravotní péče na česko-polsko-slovenském pomezí během pandemie COVID-19. Autorka, která se opírá o kvalitativní výzkumy (case study, individuální rozhovory rozšířené o analýzu médií), tuto spolupráci jednak zhodnotila, a zároveň (což je obzvláště zásadní) vyznačila směry aktivit příznivé její intenzifikaci a dalšímu rozvoji po skončení koronavirové pandemie.

V druhém příspěvku Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK a Michal POHLUDKA popisují vliv změn vyvolaných pandemií COVID-19 v makroekonomické sféře na malé a střední podniky v ČR a Polsku. Pro zhodnocení změn autoři využili ukazatele minimální mzdy, průměrné mzdy a míry nezaměstnanosti, které se zásadně promítají do fungování malých a středních podniků v obou zemích. Výzkumy se zároveň soustřeďují na hodnocení českých a polských vládních programů na podporu aktivit malých a středních podniků během pandemie.

Další text s názvem *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński – skuteczne narzędzie do realizacji celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polityki spójności UE na lata 2021–2027* připravil Marek OLSZEWSKI. Ve své stati autor označuje strategie rozvoje územních samosprávných celků za nástroje určující rámec k uplatňování koordinovaných aktivit různých subjektů a společensko-ekonomických partnerů na mezinárodní úrovni. To je obzvláště zásadní moment ve vztahu k přeshraničním regionům, a to včetně euroregionů. V další části své práce autor podává přehled strategie rozvoje Euroregionu Těšínské Slezsko. Z provedené analýzy mj. vyplývá, že tento dokument je v souladu s doporučeními Evropského výboru regionů spojenými s efektivními návrhy regionálního rozvoje po roce 2020. Ve strategii Euroregionu Těšínské Slezsko bylo zohledněno 5 z celkem osmi okruhů doporučení. Jde především o doporučení, jež mají vliv na zvýšení efektivity využití potenciálu spojeného s novou politikou integrity a na zlepšenou přípravu zájemců o využití prostředků určených k financování přeshraničních projektů.

Další příspěvek nazvaný *Finanční stabilita municipalit Moravskoslezského kraje* připravil tým českých výzkumníků působících na Slezské univerzitě v Opavě (Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK, Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ a Dominik VYMĚTAL). Autoři se věnují problematice zadlužení územních samosprávných celků v České republice. Poukazují na problém rostoucí a zrychlující se míry zadlužení obcí v Moravskoslezském kraji, a to s důrazem na období ovlivněné pandemií COVID-19. Co je však v této souvislosti zvláště cenné, autoři zde předkládají nástroje sloužící k monitoringu zadluženosti a finančních toků územních samosprávných celků, které mohou být nápomocné v procesu přijímání strategických rozhodnutí, a to včetně řízení obcí v oblasti přeshraniční spolupráce.


Restrikce a omezení volného pohybu osob spojené s prevencí šíření viru SARS-CoV-2 přinesly zásadní omezení kulturních aktivit ve městech, která jsou podobně jako Cieszyn a Český Těšín rozdělena státní hranicí. Tato otázka se stala mj. předmětem věcného zájmu příspěvku *Modelowe ujęcie kształtowania relacji na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury podzielonego granicą miasta Łukasze WRÓBLEWSKÉHO*. V textu je předkládán optimalizační model obsahující aktivity, jež by se měly realizovat prostřednictvím kulturních institucí se záměrem efektivního utváření dlouhodobých vztahů vůči příjemcům kulturní nabídky z řad obyvatel měst rozdělených státní hranicí. Konkrétně obsahuje popis aktivit v oblasti tzv. „marketing mix“, jež mohou sloužit k navazování a následnému upevňování vztahů s příjemci kulturní nabídky na opačné straně hranice. To je obzvláště důležité v postpandemickém období, kdy budou rekonstruovány vzájemné vztahy, jež utrpěly vlivem pandemie viru SARS-CoV-2.

Předkládaný VIII. svazek série „Transcarpathica“ uzavírá příspěvek *Přeshraniční podnikání v době pandemie COVID-19*, jehož autory jsou Hana ŠTVERKOVÁ, Michal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ a Michaela PETROVÁ z VŠB – Technické univerzity v Ostravě. Autoři analyzují změny způsobené pandemií COVID-19 v oblasti zahraničního obchodu v ČR a Polsku. Navíc hodnotí i vliv pandemie na přeshraniční spolupráci mezi oběma zeměmi, a to jak na centrální, tak na regionální úrovni (tj. Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství). Z výzkumu autorů vyplývá, že navzdory množství omezení vyvolaných


bojem s pandemií koronaviru jak v ČR, tak v Polsku nedošlo k výraznému poklesu počtu osob samostatně výdělečně činných, právě naopak – tento počet ještě vzrostl.

Své výrazy vděčnosti směřuji všem autorům těchto poutavých a cenných textů. Srdečné poděkování patří i recenzentům tohoto svazku, paní profesorce Magdaleně SOBOCIŇSKÉ z Ekonomické univerzity ve Vratislavi a panu profesorovi Janu SUCHÁČKOVÍ z Mendelovy univerzity v Brně, jejichž cenné a přátelské poznámky umožnily eliminaci, případně úpravu slabších míst v textu a redakci definitivní verze publikace.

Lukasz Wróblewski

 <https://orcid.org/0000-0002-4465-0107>



Dr hab. Joanna KUROWSKA-PYSZ, prof. AWSB
Instytut Studiów nad Współpracą Terytorialną i Międzyorganizacyjną
Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej, Polska
Dąbrowa Górnicza
jkurowska@wsb.edu.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-3967-9263>

Uwarunkowania współpracy transgranicznej polskich, czeskich i słowackich jednostek ochrony zdrowia w okresie pandemii COVID-19

Streszczenie

Postawiony w opracowaniu problem badawczy dotyczy współpracy transgranicznej jednostek opieki zdrowotnej na pograniczu polsko-czesko-słowackim w okresie pandemii COVID-19. Celem artykułu jest ocena tej współpracy i wskazanie kierunków działań sprzyjających jej intensyfikacji oraz dalszemu rozwojowi po ustaniu pandemii COVID-19. Wnioski z badań oparto na wynikach badań jakościowych (*case study*, indywidualne wywiady pogłębione, analiza mediów). Badania dowodzą, że współpraca ta miała charakter marginalny, zarówno przed wybuchem pandemii COVID-19, jak i w trakcie jej trwania. Wynikało to między innymi z niewielkiej liczby projektów transgranicznych o tematyce zdrowotnej oraz zróżnicowanej struktury własnościowej szpitali po obu stronach granicy, co utrudniało inicjowanie i rozwój współpracy transgranicznej między szpitalami. Kolejną przyczyną to brak kompetencji zarządzania projektami transgranicznymi w jednostkach ochrony zdrowia, jak również zmiany personalne. Istotny wniosek z badań dotyczy także uznania w dobie pandemii ochrony zdrowia za domenę rządów krajowych, co niejako marginalizowało współpracę transgraniczną w tym zakresie. Jednym z kluczowych wyzwań w sferze ochrony zdrowia na pograniczu powinno być ujednoczenie procedur związanych z międzynarodowym współdziałaniem placówek służby zdrowia. Niezbędne jest ponadto stworzenie efektywnego systemu komunikacji, szczególnie w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej. Rekomenduje się przegląd stanu współpracy transgranicznej między szpitalami

i jednostkami służby zdrowia, które korzystały wcześniej z programu Interreg, aby ustalić, dlaczego dotychczasowe wsparcie nie przełożyło się na skuteczną i długoterminową współpracę. Za pozytywny skutek pandemii można uznać wzrost wykorzystania mediów społecznościowych i większą chęć do dzielenia się informacjami w relacjach międzyludzkich, liczne wyrazy solidarności międzyludzkiej, gesty wsparcia dla grup zawodowych i społecznych najbardziej poszkodowanych na pograniczu przez pandemię, jak również wzrost świadomości w zakresie potrzeby pogłębienia współpracy transgranicznej w sferze usług zdrowotnych i zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe: opieka zdrowotna, współpraca transgraniczna, pandemia COVID-19, pogranicze polsko-czesko-słowackie

Wprowadzenie

Zamknięcie granicy polsko-czeskiej i polsko-słowackiej w marcu 2020 roku było jedną z najpoważniejszych sytuacji kryzysowych od wstąpienia Polski, Czech i Słowacji do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Towarzyszyły temu typowe dla takich sytuacji: narastająca destabilizacja, niepewność i napięcia społeczne, stwarzające zagrożenie między innymi dla życia i zdrowia mieszkańców pogranicza¹. Przy braku zdecydowanych działań ze strony instytucji unijnych w pierwszym okresie pandemii zdrowie publiczne stało się domeną indywidualnych działań państw członkowskich. Nastąpiło błyskawiczne przewartościowanie polityki wewnętrznej wszystkich państw². Ochrona zdrowia stała się kwestią priorytetową dla rządów narodowych, co pociągnęło za sobą skutki dotyczące między innymi współpracy transgranicznej. W obliczu nieoczekiwanego niebezpieczeństwa na drugi plan zeszła kwestia solidarności sąsiadujących krajów w zakresie radzenia sobie choćby z deficytem łóżek szpitalnych, dostaw sprzętu medycznego czy środków dezynfekujących. Ostatecznie jednak skala zagrożenia i jego ponadgraniczny charakter,

¹ J. ZIARKO, J. WALAS-TRĘBACZ (red.), *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o., Kraków 2010.

² Z. PAWŁOWSKA, J. RÖSLER, J. ORŁOWSKA, *European health policy cooperation and competition in the time of the COVID-19 pandemic*, [w:] R. FIEDLER, S. CHUL PARK, A. POHL, *Cooperation versus rivalry in times of pandemic*, Logos Verlag, Berlin 2021, s. 185.

a także słabość reakcji poszczególnych państw sprawiły, że działania te ponownie skoncentrowały się na szczeblu europejskim. Wynikało to z obiektywnych trudności w zakresie budowania odpowiedniej strategii na poziomie państw, lecz również z chęci współdzielenia problemu i odpowiedzialności, w tym porażek³. Komisja Europejska mimo deklarowanych chęci nie przejęła władzy nad kryzysem, ale ograniczyła się do koordynacji działań państw i instytucji unijnych – decyzje dotyczące ograniczeń wewnętrznych (na przykład gospodarki czy praw obywatelskich) i zewnętrznych (na przykład czasowe zamknięcie granic państwowych, kwarantanna dla wjeżdżających) były w rękach państw członkowskich⁴. Najtrudniejsza sytuacja w tym zakresie wystąpiła na pograniczach, mimo że od 24 kwietnia 2011 roku obowiązuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/24/UE z 9 marca 2011 roku w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Jednym z jej celów jest propagowanie współpracy w zakresie opieki zdrowotnej między państwami członkowskimi⁵. Jak pokazała pandemia COVID-19, w tej sferze nie osiągnięto zbyt wielkiego postępu, mimo że Polskę, Czechy i Słowację łączą liczne umowy międzynarodowe dotyczące ewentualnych sytuacji kryzysowych związanych ze sferą ochrony zdrowia⁶.

Rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19 ujawniło liczne niedomagania współpracy transgranicznej w sferze ochrony zdrowia, w wielu wypadkach wpłynęło także na jej zahamowanie. Największe trudności dotyczyły między innymi procedur w zakresie transportu chorych na COVID-19 do szpitali w kraju sąsiada, różnic w przepisach regulujących warunki przekraczania granicy przez pracowników transgranicznych zatrudnionych w jednostkach opieki zdrowotnej w kraju sąsiada czy warunków odbywania przez nich kwarantanny po

³ R. FOSTER, J. GRZYMSKI, M.B. MEISLOVÁ, *The Limits of European Legitimacy: On Populism and Technocracy. Introduction to the Special Issue*, „Journal of Contemporary European Research” 2021, t. 17, nr 2.

⁴ T. MARCINKOWSKI, *Polityka antykryzysowa Unii Europejskiej w obliczu pandemii SARS-CoV-2 w obszarze zdrowia publicznego w 2020 roku. W poszukiwaniu rozwiązań funkcjonalnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, t. 15, s. 181–194.

⁵ W. KOCZUR, *Transgraniczna opieka zdrowotna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne” 2014, t. 179, s. 150–162.

⁶ J. ŁADYSZ, I. ŁADYSZ, *Zarządzanie kryzysowe jako dziedzina współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe/Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki” 2010, s. 126–137.

przekroczeniu granicy i warunków uznawalności szczepień⁷. Chaos informacyjny w zakresie możliwości dostępu do usług medycznych po drugiej stronie granicy, brak odpowiednich regulacji dotyczących współpracy transgranicznej w sferze ochrony zdrowia, a także pomijanie interesariuszy lokalnych w procesie podejmowania rządowych decyzji dotyczących życia na granicy w czasie pandemii – to tylko wybrane uwarunkowania sytuacji kryzysowej w sferze zdrowia, z jaką borykali się mieszkańcy pogranicza⁸.

Wywołana przez koronawirusa sytuacja kryzysowa w trzech sąsiadujących krajach postawiła nowe wyzwania przed organami administracji publicznej i bezpośrednio wiązała się z koniecznością uruchomienia odpowiednich procedur w zakresie zarządzania kryzysowego. Pojawienie się pandemii niejako wymusiło międzynarodową koordynację działań mających hamować rozwój koronawirusa i łagodzić skutki jego rozprzestrzeniania się⁹. W wypadku pogranicza wiązało się to z okresowym zamykaniem granic lub ograniczeniem przepływów transgranicznych¹⁰. Konsekwencją tych działań w szerszym wymiarze było osłabianie więzów współpracy transgranicznej, nawet w wypadku zarządzania kryzysowego, które w okresie pandemii koncentrowało się w dużym stopniu na zapewnieniu dostępności usług zdrowotnych dla mieszkańców pogranicza oraz na wzajemnym wspieraniu się przez sąsiadujące kraje w opiece szpitalnej nad osobami zarażonymi koronawirusem.

Metodyka badań

Problem badawczy omówiony w niniejszym opracowaniu dotyczy współpracy transgranicznej jednostek opieki zdrowotnej na pograniczu

⁷ H. BÖHM, J. KUROWSKA-PYSZ, *The Czech-Polish Border in the Shadow of the Pandemic*, Blog Des Viadrina Center B / ORDERS IN MOTION, 2020.

⁸ J. SIATKOWSKI, J. KONIK, *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2020, s. 42–47.

⁹ R. BANAI, *Pandemic and the planning of resilient cities and regions*, „Cities” 2020, nr 106, 102929.

¹⁰ P. ULRICH, N. CYRUS, A. PILHOFER, *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktheft*, Working Paper Series B / ORDERS IN MOTION, 2020, s. 8.

polsko-czesko-słowackim w okresie pandemii COVID-19. Z uwagi na znaczenie tego zagadnienia dla rozwoju pogranicza polsko-czesko-słowackiego za cel artykułu obrano ocenę tej współpracy i wskazanie kierunków działań sprzyjających jej intensyfikacji i dalszemu rozwojowi po ustaniu pandemii COVID-19.

Z uwagi na ograniczenia badawcze, związane między innymi z pandemią, umożliwiające obserwację jedynie niektórych procesów, obiektów i zjawisk, w pracy zastosowano metodę indukcji numerycznej niezupełnej¹¹. Pozwała ona na wyprowadzenie ogólnej reguły z ograniczonej liczby przypadków¹². Wnioski z badań oparto na wynikach badań jakościowych, prowadzonych metodami:

- *case study* (dwa przykłady współpracy transgranicznej szpitali na pograniczu polsko-czesko-słowackim),
- indywidualne wywiady pogłębione z dwunastoma respondentami, związanymi z szeroko pojętą dziedziną ochrony zdrowia na pograniczu polsko-czesko-słowackim, w tym przedstawicielami służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, przedstawicielami samorządów pełniących funkcję organów prowadzących dla jednostek ochrony zdrowia, lekarzami zatrudnionymi w jednostkach ochrony zdrowia na pograniczu, pacjentami,
- *desk research* informacji medialnych (z Polski) dotyczących problemów służby zdrowia na pograniczu w czasie pandemii oraz przykładów współpracy transgranicznej w tym zakresie opisanych w mediach (pozytywnych i negatywnych).

Prowadzone na potrzeby niniejszej pracy badania jakościowe wykonano w 2021 roku jako część projektu *Analysing the state of play of cross-border cooperation in Healthcare*¹³, zrealizowanego na rzecz Parlamentu Europejskiego przez konsorcjum naukowe, którego liderem był Uniwersytet Katolicki w Leuven.

¹¹ M. LISIŃSKI, *Metody naukowe w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2016, nr 4, s. 11–19.

¹² M. SZARUCKI, *Analiza zakresów tematycznych teoretycznych rozważań w subdyscyplinie metodologia nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2018, t. 181, nr 2, s. 27–40.

¹³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690904/IPOL_STU\(2021\)690904_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690904/IPOL_STU(2021)690904_EN.pdf) [dostęp: 27.02.2022].

Transgraniczna współpraca instytucjonalna szpitali na pograniczu polsko-czesko-słowackim – studia przypadku

Pogranicze polsko-słowackie

Pierwsze analizowane studium przypadku dotyczyło współpracy jednostek ochrony zdrowia na pograniczu polsko-słowackim, w której brały udział:

- Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II w Nowym Targu¹⁴, dysponujący kilkunastoma nowoczesnymi oddziałami zaopatrzonymi w ponad pięćset łóżek, prowadzący poradnie specjalistyczne w większości dyscyplin współczesnej medycyny, mający bardzo dobrze wyposażone pracownie diagnostyczne oraz unikalne w skali kraju rozwiązania sanitarne dotyczące systemu sterylizacji i dezynfekcji sprzętu medycznego, w tym łóżek szpitalnych. Szpital dysponuje również siecią stacji pogotowia ratunkowego i obsługuje głównie mieszkańców Nowego Targu, powiatu nowotarskiego, jak również części powiatu tatrzańskiego,
- Górnoroawski Szpital z Polikliniką w Trzcianie¹⁵ (Hornooravská nemocnica s poliklinikou Trstená) – publiczny szpital ogólny, którego organem prowadzącym jest samorząd województwa żylińskiego (Žilinský samosprávny kraj). Szpital świadczy ambulatoryjną opiekę zdrowotną, stacjonarną opiekę medyczną, opiekę farmaceutyczną oraz działalność z zakresu transportu medycznego i ratownictwa medycznego. W placówce funkcjonuje kilka oddziałów specjalistycznych,
- Dolnoorawski Szpital z Polikliniką w Dolnym Kubinie¹⁶ (Dolnooravská nemocnica s poliklinikou Dolný Kubín) – placówka medyczna o statusie ponadregionalnym, prowadząca liczne oddziały specjalistyczne. W dziedzinie neurologii szpital stanowi centrum leczenia pacjentów po udarze mózgu. Świadczy ponadto całościowe usługi ambulatoryjne i profilaktyczne, diagnostykę i opiekę medyczną, prowadzi działalność doradczą, współpracuje

¹⁴ <https://www.pszs.eu/> [dostęp: 27.02.2022].

¹⁵ <http://www.nsptrstena.sk/> [dostęp: 27.02.2022].

¹⁶ <https://www.donsp.sk/> [dostęp: 27.02.2022].

z instytutami badawczymi, jest akredytowanym ośrodkiem szkoleniowym Słowackiego Uniwersytetu Medycznego w Bratysławie do spraw chirurgii małoinwazyjnej.

Opisane wyżej szpitale rozwijają współpracę transgraniczną od kilku lat. W 2017 roku partnerzy wspólnie zrealizowali jeden projekt transgraniczny „Innowacyjne trendy w chirurgii”¹⁷. Uzyskał on dofinansowanie z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Tatry w ramach programu Interreg V-A Polska – Słowacja 2014–2020 (trzecia oś priorytetowa: Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie). Jego celem była wymiana wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk, a także nawiązywanie i wzmacnianie kontaktów między polskimi i słowackimi pracownikami służby zdrowia specjalizującymi się w zakresie chirurgii. W ramach projektu odbyły się dwudniowy kongres oraz jednodniowe seminarium. Oba wydarzenia edukacyjne i integracyjne były skierowane do lekarzy. W styczniu 2021 roku szpitale rozpoczęły kolejny wspólny projekt „Pandemia zachorowań na COVID-19 wśród nas”¹⁸, również dofinansowany z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Tatry w ramach programu Interreg V-A Polska – Słowacja 2014–2020 (trzecia oś priorytetowa: Rozwój edukacji transgranicznej i uczenia się przez całe życie). Projekt był realizowany do końca 2021 roku. Jego zakres dotyczył kształcenia ustawicznego pielęgniarek oraz wprowadzania w życie nowych środków zapobiegawczych i procedur pielęgnacyjnych związanych z pandemią koronawirusa. W ramach tego przedsięwzięcia zaplanowano realizację kilku konferencji specjalistycznych o różnej tematyce dotyczącej koronawirusa (zachorowanie na COVID-19 i zapobieganie chorobie, opieka nad pacjentem z COVID-19, ochrona personelu medycznego przed COVID-19) oraz staże specjalistyczne w nowotarskim szpitalu. Jednocześnie Podhalański Szpital Specjalistyczny im. Jana Pawła II w Nowym Targu, poza wyżej opisaną transgraniczną działalnością projektową prowadzoną z ośrodkami na Słowacji, pełnił w trakcie drugiej fali pandemii funkcję szpitala covidowego dla pacjentów słowackich.

¹⁷ Umowa o dofinansowanie nr INT/ET/ZA/3/I/A/0058 na realizację projektu „Innowacyjne trendy w chirurgii”.

¹⁸ Umowa o dofinansowanie nr INT/ET/ZA/3/ V/A/0331 na realizację projektu „Pandemia zachorowań na COVID-19 wśród nas”.

Zapoczątkowana kilka lat temu współpraca między szpitalami (jednym polskim i dwoma słowackimi) nie tylko nie uległa spowolnieniu bądź zahamowaniu na skutek pandemii COVID-19, ale wręcz przeciwnie – została rozwinięta i wzmocniona. Pandemia okazała się w tym wypadku katalizatorem współpracy transgranicznej, a zakres wspólnych działań stanowi bezpośrednią odpowiedź na sytuację kryzysową na pograniczu i związane z nią wyzwania. Warto podkreślić, że wskazanie przez polski rząd Podhalańskiego Szpitala Specjalistycznego im. Jana Pawła II w Nowym Targu jako jednej z dwóch (poza Gorlicami) polskich placówek covidowych dla pacjentów ze Słowacji było podyktowane między innymi doświadczeniem tej placówki we współpracy z partnerami słowackimi w ramach nawiązanych wcześniej kontaktów oraz dobrej znajomości specyfiki służby zdrowia po drugiej stronie granicy. Są to czynniki, które w dużej mierze decydują o powodzeniu tego typu działań, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Polskie władze centralne i regionalne – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia i wojewoda małopolski – podejmowali decyzje w tej sprawie, kierując się umowami bilateralnymi, w tym między innymi: Umową o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką z 17 listopada 1950 roku, Porozumieniem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej z 18 sierpnia 1994 roku, Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej z Rządem Republiki Słowackiej o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków z 24 stycznia 2000 roku. Umowy te stały się punktem wyjścia podejmowania działań na poziomie pogranicza, jednak bez wykorzystania wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie ze strony szpitala w Nowym Targu z pewnością współpraca polsko-słowacka nie okazałaby się tak efektywna.

Pogranicze polsko-czeskie

Drugie analizowane studium przypadku dotyczyło współpracy jednostek ochrony zdrowia na pograniczu polsko-czeskim, w której brały udział:

- Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju¹⁹ – placówka lecznicza utworzona przez Samorząd Województwa Śląskiego, której celem jest udzielanie świadczeń zdrowotnych służących zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz podejmowanie innych działań medycznych wynikających z procesu leczenia. W skład szpitala wchodzi trzy wydzielone zakłady lecznicze: Szpital Specjalistyczny (w tym oddziały szpitalne, pracownie specjalistyczne, Zakład Diagnostyki Obrazowej), Ambulatoryjna Opieka Zdrowotna (obejmująca między innymi Przychodnię Poradnie Specjalistyczne, Poradnię Nocnej i Świątecznej Opieki Zdrowotnej, Ambulatorium) oraz Zakłady Opieki Długoterminowej (Opiekuńczo-Lecznicy i Pielęgnacyjno-Opiekuńczy),
- Szpital z Polikliniką w Karwinie-Raju²⁰ (Nemocnice s poliklinikou Karviná-Ráj), zapewniający ambulatoryjną diagnostykę i opiekę medyczną na poziomie podstawowym i specjalistycznym, łącznie ze stosowaniem środków zapobiegawczych na ustanowionym obszarze działania (miasta Karviná, Orlová, Petřvald oraz gminy Stonava, Dětmorovice, Doubrava i Petrovice u Karviné). Szpital współpracuje z pozostałymi placówkami wojewódzkimi, które powołał do życia lub założył samorząd województwa morawsko-śląskiego (Moravskoslezský kraj), aby zapewnić świadczenia opieki zdrowotnej dla wszystkich mieszkańców regionu,
- Szpital Uniwersytecki w Ostrawie²¹ (Fakultní nemocnice Ostrava) – będący czołowym ośrodkiem medycznym w Republice Czeskiej, składającym się z około czterdziestu klinik, wydziałów, centrów, laboratoriów i instytutów. Świadczą one podstawową, specjalistyczną i wysokospecjalistyczną opiekę zdrowotną na najwyższym poziomie. W latach 2010–2019 ten największy i najlepiej wyposażony szpital w województwie morawsko-śląskim jedyny w Republice Czeskiej spełniał wymogi prestiżowej, międzynarodowej akredytacji JCI (Joint Commission International).

¹⁹ Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju z 30 sierpnia 2019 roku, <https://www.wss2.pl/> [dostęp: 27.02.2022].

²⁰ <http://www.nspka.cz/> [dostęp: 27.02.2022].

²¹ <https://www.fno.cz/> [dostęp: 27.02.2022].

Przedstawione szpitale od kilku lat realizują projekty transgraniczne w różnych partnerstwach. Od września 2016 roku do września 2017 roku Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju oraz Szpital z Polikliniką w Karwinie-Raju realizowały wspólnie projekt „Współpraca oddziałów okulistycznych Szpitala w Karwinie oraz w Jastrzębiu-Zdroju”²². Uzyskał on dofinansowanie z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński w ramach programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020 (trzecia oś priorytetowa: Współpraca instytucji i społeczności). Celem projektu było nawiązanie współpracy obu placówek w zakresie diagnostyki i leczenia chorób siatkówki oka. Dzięki projektowi udało się między innymi określić wspólną metodykę badań, kupić wyposażenie do diagnostyki i leczenia chorób siatkówki, a także przeprowadzić warsztaty dla personelu lekarskiego i pielęgniarskiego z zakresu diagnostyki, zabiegów i hospitalizacji pacjentów oraz zorganizować kursy podnoszące ich kompetencje językowe.

Drugim przedsięwzięciem transgranicznym z udziałem szpitala w Jastrzębiu-Zdroju²³ był projekt realizowany wspólnie ze Szpitalem Uniwersyteckim w Ostrawie²⁴ „Czesko-polska współpraca medyczna w przypadku katastrof”, dofinansowany również z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński w ramach programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020 (trzecia oś priorytetowa: Współpraca instytucji i społeczności). Projekt ten służył rozwiązywaniu problemów dotyczących nagłych i krytycznych stanów pacjentów z urazami wielonarządowymi, neurologicznymi lub czaszkowo-mózgowymi. Obejmował on między innymi dwa praktyczne warsztaty związane z metodami leczenia urazów wielonarządowych w wyniku wypadków. Na zakończenie wspólnych działań projektowych zorganizowano dwie konferencje podsumowujące.

Wymienione wyżej placówki medyczne zrealizowały wspólnie kolejny projekt transgraniczny „Współpraca transgraniczna między FN w Ostrawie i WSS Nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju”²⁵. Okres jego realizacji obejmował lata 2018–2021,

²² <https://www.wss2.pl/strona.php?id=108> [dostęp: 27.02.2022].

²³ <https://www.wss2.pl/strona.php?id=97> [dostęp: 27.02.2022].

²⁴ <https://www.fno.cz/klinika-urazove-chirurgie/projekty> [dostęp: 27.02.2022].

²⁵ <https://wss2.pl/strona.php?id=111> [dostęp: 27.02.2022].

a zatem pokrywał się już z pierwszymi falami pandemii COVID-19. Projekt ten również uzyskał dofinansowanie z programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020 i służył poprawie intensywności współpracy szpitali z naciskiem na rozwój systemów informacyjnych oraz zapewnienie wymiany informacji klinicznych w celu podniesienia jakości diagnostyki i opieki zdrowotnej świadczonej pacjentom w regionie przygranicznym. Na potrzeby realizacji przedsięwzięcia przewidziano między innymi zakup sprzętu wideo do sal operacyjnych umożliwiając transmisje *online* przeprowadzanych zabiegów, wspólne konferencje, spotkania robocze i szkolenia interdyscyplinarne, w tym szkolenia językowe dla studentów wydziałów medycznych.

Projekt ten, choć realizowany już w okresie pandemii, nie dotyczył jednak form współpracy transgranicznej jednostek ochrony zdrowia związanych ze zwalczaniem koronawirusa, nie przyczynił się także do podjęcia takich działań pozaprojektowych.

Przedstawiony przykład polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w dziedzinie opieki zdrowotnej wskazuje, że mimo obiecującej współpracy transgranicznej przed wybuchem pandemii szpitale z polsko-czeskiego pogranicza nie podjęły żadnych dodatkowych działań ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów zdrowotnych związanych z koronawirusem. Co prawda dwa kooperujące ze sobą ośrodki (jastrzębski i ostrawski) realizowały przedsięwzięcie w czasie, kiedy oba kraje – Polska i Republika Czeska – zmagają się z koronawirusem, jednak nie stanowiło ono odpowiedzi na zaistniałą sytuację, ponieważ rozpoczęło się na długo przed jej wystąpieniem (koniec 2018 roku). W wypadku szpitali z Jastrzębia-Zdroju i Ostrawy pandemia okazała się raczej czynnikiem, który wzmocnił proces „wyhamowywania” współpracy, niż bezpośrednią przyczyną zaniechania lub ograniczenia wspólnych aktywności transgranicznych i skoncentrowania uwagi na płaszczyźnie krajowej. Głównym powodem spowolnienia działań była bowiem zmiana na stanowisku kierowniczym Szpitala Specjalistycznego nr 2 w Jastrzębiu-Zdroju. Osoba pełniąca tę funkcję nieprzerwanie od 2012 roku i posiadająca wieloletnie doświadczenie w zakresie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej zmieniała miejsce zatrudnienia. Zmiany kadrowe nie wpłynęły korzystnie na umacnianie współpracy z partnerami czeskimi, między innymi z uwagi na brak ciągłości kontaktów interpersonalnych

i brak doświadczenia nowych pracowników w zakresie współpracy transgranicznej. Innym czynnikiem, który miał wpływ na obniżenie poziomu współpracy, było niewykorzystanie możliwości wdrożenia nowych rozwiązań w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania kryzysowego, które miały stanowić rezultat umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”. W ramach projektu transgranicznego „Nowe perspektywy! Wzmacnianie potencjału drogą do rozwoju współpracy na pograniczu polsko-czeskim” powołano polsko-czeskie grupy funkcjonalne, które miały zapewniać ciągłość współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony zdrowia. W ich skład weszli przedstawiciele placówek służby zdrowia (szpitali) z obu części polsko-czeskiego pogranicza, ale nie spełniły swojej pierwotnej funkcji²⁶. W tym miejscu warto nadmienić, że pole do takich działań otwierały między innymi następujące umowy międzyrządowe:

- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej z 8 września 1994 roku dotyczące między innymi wzajemnej pomocy na wypadek katastrof i klęsk żywiołowych, a także ochrony zdrowia, transportu i łączności,
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w sprawach granicznych z 25 maja 1999 roku regulująca współpracę w dziedzinie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, bezpieczeństwa i porządku na granicy państwowej, jak również udzielania wzajemnej pomocy,
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską oraz Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń, podpisana 8 czerwca 2000 roku, regulująca zasady udzielania pomocy podczas między innymi nadzwyczajnych wydarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, które nie mogą być w pełni lub szybko opanowane własnymi środkami,
- Umowa o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką z 17 listopada 1950 roku dotycząca

²⁶ A. OLSZEWSKA, *Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Śląsk Cieszyński w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania kryzysowego. Dokument analityczny*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn 2018, s. 47.

współpracy i udzielania sobie wzajemnej pomocy we wszystkich zagadnieniach i we wszystkich dziedzinach ochrony zdrowia.

Wybrane przykłady współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony zdrowia zainicjowanej w czasie pandemii COVID-19

Szybki rozwój pandemii COVID-19 doprowadził w Czechach i na Słowacji do okresowej niewydolności systemu opieki zdrowotnej. Skutkowało to koniecznością zwrócenia się do innych krajów o wsparcie w leczeniu chorych na koronawirusa. Samorząd kraju pardubickiego (województwa), pierwszy w Czechach, ogłosił 2 marca 2021 roku, że system opieki medycznej stał się niewydolny z powodu przeciążenia przypadkami COVID-19, a szpitale nie były w stanie zapewnić odpowiedniej opieki medycznej. W geście solidarności z Czechami strona polska umożliwiła transport chorych pacjentów do szpitali w polskiej części pogranicza. Pacjentka z Czech leczona w szpitalu w Uściu nad Orlicą została 9 marca 2021 roku przetransportowana do Szpitala Rejonowego im. dr Józefa Rostka w Raciborzu w województwie śląskim. Szpitale te są od siebie oddalone o około 230 kilometrów i we wcześniejszych latach nie współpracowały ze sobą w ramach projektów transgranicznych. Polska placówka miała oddział intensywnej terapii dla pacjentów chorujących na COVID-19. Transport pacjentki odbył się standardową karetką używaną w wypadku pacjentów z chorobą zakaźną. Operacja była możliwa dzięki aktywowaniu przez Czechy unijnego systemu wczesnego ostrzegania i reakcji (ERWS), który pozwala na korzystanie z międzynarodowej pomocy. Jest to system wczesnego ostrzegania, służący przekazywaniu na szczeblu Unii Europejskiej ostrzeżeń dotyczących poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia, zgodnie z art. 8 decyzji 1082/2013/UE²⁷. Umożliwia on stałą komunikację Komisji Europejskiej z organami odpowiedzialnymi za tę sferę na szczeblu poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie: przekazywania ostrzeżeń, wymiany informacji oraz szybkiej i bezpiecznej koordynacji krajowych reakcji na poważne

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN> [dostęp: 27.02.2022].

zagrożenia transgraniczne. System EWRS jest aktywowany, gdy poważne transgraniczne zagrożenie zdrowia:

- jest nietypowe lub nieoczekiwane dla danego miejsca i czasu,
- powoduje znaczną zachorowalność lub śmiertelność, lub szybko wzrasta,
- przekracza krajowe zdolności reagowania i dotyczy więcej niż jednego państwa Wspólnoty,
- może wymagać skoordynowanej reakcji na szczeblu Unii Europejskiej²⁸.

Warunkami dopuszczającymi, umożliwiającymi leczenie pacjentki poza krajem zamieszkania, były: kwalifikacja przez lekarzy i wydanie zgody na transport, zgoda rodziny, tłumaczenie pełnej dokumentacji medycznej na język polski oraz uzyskanie zgody kas chorych na leczenie za granicą. Procedura administracyjna okazała się długotrwała i ociążała, a proces transportu i leczenia był skomplikowany²⁹. Począwszy od wyboru placówki, do której transportowana była pacjentka (ze względu na odległość), przez bariery językowe (dokumentacja została dostarczona później niż przywieziono pacjentkę, a personel obu szpitali nie był dwujęzyczny), aż po problemy proceduralne i komunikacyjne z rodziną pacjentki, która w trakcie pobytu w Polsce zmarła. Okoliczność ta skutkowałą kolejnymi problemami organizacyjnymi związanymi z niedopracowaną współpracą transgraniczną szpitali w sytuacji kryzysowej.

W październiku 2020 roku wprowadzono na Słowacji stan wyjątkowy, kilkakrotnie przedłużany z powodu gwałtownie zwiększającej się liczby osób chorujących na COVID-19 w trzeciej fali pandemii. Niemal co trzeci hospitalizowany pacjent umierał. Polska zaoferowała Słowakom pomoc w leczeniu chorych na koronawirusa. Szpitale w południowej Polsce zostały przygotowane na przyjęcie łącznie dwustu pacjentów ze Słowacji, również tych wymagających podłączenia do respiratora³⁰. Decyzją wojewody małopolskiego szpital w Gorlicach zarezerwował dla słowackich pacjentów cztery łóżka respiratorowe. Pierwszą pacjentkę ze Słowacji – mieszkankę Preszowa (Prešov) – przetransportowano

²⁸ https://ec.europa.eu/health/security/surveillance_early-warning_pl [dostęp: 27.02.2022].

²⁹ <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-03-08/czechy-pacjentka-z-uscia-nad-orlica-ma-byc-przewieziona-do-szpitala-w-polsce/> [dostęp: 27.02.2022].

³⁰ <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,173952,26841403,przepelnione-szpitala-na-slowacji-polska-przyjela-wlasnie-pierwszego.html> [dostęp: 27.02.2022].

do polskiego szpitala w Gorlicach karetką 2 marca 2021 roku³¹. Jednostki lecznicze oddalone są od siebie o około 100 kilometrów. O przekroczeniu granicy przez karetkę została wcześniej poinformowana również Straż Graniczna. Po przekroczeniu granicy karetka z pacjentką zmierzała do szpitala w asyście policji³². Taki zabieg miał na celu zapewnienie transportu w jak najkrótszym czasie³³. Do szpitala w Gorlicach trafiła również sześćdziesięciosześcioletnia pacjentka z Bardejowa (Bardejov)³⁴. Trzynastego marca 2021 roku dzięki współpracy medycznej Polski i Słowacji śmigłowiec LPR wyleciał ze szpitala w Gorlicach ze słowacką pacjentką w drogę powrotną na Słowację³⁵. Mimo deklaracji na stronie internetowej szpitala w Gorlicach³⁶ (jest on w strukturze Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób) na etapie transportu pacjentów oraz kontaktów personelu w sprawie podejmowanego leczenia żadna ze stron nie korzystała z systemu ERWS.

Do szpitala w Nowym Targu pierwszy pacjent został przyjęty 5 marca 2021 roku. Pacjent ze Słowacji, w stanie ciężkim, został przewieziony karetką, którą pilotowała polska i słowacka policja. Mimo że nowotarski szpital zgłosił gotowość przyjęcia pacjentów słowackich dużo wcześniej, to uzgodnienie wzajemnej współpracy w leczeniu chorych na COVID-19 na szczelbu rządowym zajęło kilkanaście dni³⁷.

Pacjenci słowaccy, podobnie jak czescy, spełniali takie same warunki związane z leczeniem za granicą na terenie Unii Europejskiej: kwalifikacja do leczenia przez lekarzy i wydanie zgody na transport, zgoda rodziny, tłumaczenie pełnej dokumentacji medycznej na język polski oraz uzyskanie zgody kas

³¹ <https://www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/210309838-Do-Polski-trafil-pacjenci-z-COVID-19-ze-Slowacji.html> [dostęp: 27.02.2022].

³² <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/gorlice/do-malopolski-trafil-pierwi-pacjenci-ze-slowacji-zakazeni-koronawirusem/> [dostęp: 27.02.2022].

³³ <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/gorlice/do-malopolski-trafil-pierwi-pacjenci-ze-slowacji-zakazeni-koronawirusem/> [dostęp: 27.02.2022].

³⁴ <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolczenstwo/malopolskie-w-szpitalu-w-gorlicach-dwie-slowaczki-z-covid-przybywa-polskich-pacjentow,260684.html> [dostęp: 27.02.2022].

³⁵ <https://korso24.pl/wiadomosci/wojskowy-smiglowiec-przylecial-po-zakazonego-koronawirusem-wyladowal-przy-szpitalu/k9INRdLCAyYmeOnFkId3> [dostęp: 27.02.2022].

³⁶ <https://szpital.gorlice.pl/> [dostęp: 27.02.2022].

³⁷ <https://dziennikpolski24.pl/podhale-pierwszy-chory-na-covid19-ze-slowacji-trafil-do-szpitala-w-nowym-targu-to-62letni-meczczyna-w-ciezkim-stanie/ar/c1-15476148> [dostęp: 27.02.2022].

chorych na leczenie za granicą. Proces transportu, przekazania i leczenia pacjentów przebiegł sprawnie. Wyjątkiem była bariera językowa (komunikacja między personelem musiała odbywać się w języku angielskim, często przy wsparciu osób trzecich). Trudności we wzajemnym zrozumieniu się spowodowały rezygnacje z kontaktów telefonicznych i przejście na komunikację za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przetłumaczona dokumentacja medyczna pacjentów również docierała z opóźnieniem. Według polskiego personelu koszty leczenia pacjentów słowackich zostały sprawnie rozliczone w ramach Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego.

Porównując oba studia przypadku, należy stwierdzić, że współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-słowackim przebiegła dużo sprawniej i bez większych utrudnień logistyczno-operacyjnych. Gorzej sytuacja przedstawiała się w wypadku podobnych działań na pograniczu polsko-czeskim. Uruchomienie przez Czechów narzędzia dostarczonego przez Komisję Europejską dało jednak realną możliwość transportu chorego, któremu strona czeska nie mogła zagwarantować już należytej opieki medycznej. Przedstawione przykłady transportu chorych z Czech i ze Słowacji do Polski dowodzą, że współpraca transgraniczna między szpitalami w warunkach pandemii odbywała się doraźnie i nie była odpowiednio koordynowana na poziomie pogranicza. Wnioski te znajdują potwierdzenie w wynikach wywiadów przeprowadzonych w 2021 roku. Uczestnicy wywiadów nie posiadali wówczas wiedzy o żadnych przykładach oddolnych inicjatyw szpitali dotyczących współpracy transgranicznej przy zwalczaniu koronawirusa. Podkreślali, że zdecydowana większość działań była koordynowana na poziomie rządów krajowych. Mimo dobrej woli obu stron problemy administracyjne oraz brak odpowiednich procedur zarządzania kryzysowego, umożliwiających szybką reakcję na zagrożenia, negatywnie wpłynął na skuteczność takich działań w obliczu wystąpienia realnego problemu. Mieszkańcy pogranicza wyrażali zdziwienie, że w sytuacji kryzysowej, która objęła cały region przygraniczny, nie było możliwości sięgnięcia po jakiegokolwiek procedury, które umożliwiałyby koordynację współpracy między szpitalami na poziomie przynajmniej władz regionalnych na pograniczu, bez angażowania władz krajowych, co przyczyniłoby się do uproszczenia i przyspieszenia procedur.

Uczestnicy wywiadów wymieniali wiele negatywnych natychmiastowych skutków wynikających z pandemii COVID-19 dla współpracy transgranicznej w obszarze opieki zdrowotnej. Dotyczyły one:

- ograniczenia współpracy instytucjonalnej jednostek opieki zdrowotnej (na przykład szpitali, klinik, gabinetów lekarskich, zakładów produkujących środki dezynfekcyjne czy ochronne), lokalnych samorządów, a nawet administracji samorządowej i rządowej związanej z ochroną zdrowia,
- ograniczenia mobilności pacjentów i dostępności różnorodnych usług medycznych z perspektywy pacjentów/mieszkańców obszarów transgranicznych,
- narastania negatywnych emocji społecznych, bezpośrednio lub pośrednio związanych z brakiem bądź ograniczeniem współpracy w obszarze opieki zdrowotnej.

Zdecydowana większość respondentów wskazywała, że pandemia doprowadziła do zatrzymania współpracy transgranicznej w obszarze opieki zdrowotnej bądź zredukowania jej do niewielkiego, symbolicznego wręcz wymiaru. Podejmowane inicjatywy transgraniczne w obszarze opieki zdrowotnej były na tyle nieliczne, że trudno je określić mianem zaplanowanej i zorganizowanej współpracy, podobnej do współpracy w obszarach na przykład kultury, sportu czy turystyki między stroną polską, czeską i słowacką. Tam, gdzie dochodziło przed pandemią i w trakcie pandemii do współpracy, było to bardziej rezultatem istniejących relacji międzyludzkich niż formalnym rozpoczęciem współpracy wynikającej z danej potrzeby czy sytuacji.

Podstawowym powodem braku współpracy transgranicznej lub znikomej jej skali jest – w opinii wielu respondentów – zdominowanie obszaru opieki zdrowotnej przez zarządzanie centralne, które chroni niedofinansowany system obowiązujący w danym państwie, czego wyrazem było na przykład zamknięcie granicy. Ponadto rozmówcy wskazywali, że Polska i Czechy nadal nie mają na przykład ratyfikowanej umowy o współpracy medycznej, co, zdaniem części badanych, potęgowało przekonanie, że podejmowanie wspólnych inicjatyw czy współpracy jest skazane na liczne bariery utrudniające w dużym stopniu współpracę. Padały opinie, że nie pozostaje to bez wpływu na brak chęci współpracy w tym obszarze strony samorządowej. Negatywne skutki braku

uregulowań prawnych ujawniły się w czasie pandemii, tworząc dodatkową atmosferę bezradności instytucjonalnej. Dowodem tego była na przykład nie-
możność przekroczenia granicy przez karetkę z chorym, co może nawet za-
grożać życiu i zdrowiu ludzi. Część rozmówców wskazywała w związku z tym,
że pandemia obnażyła słabość systemu opieki zdrowotnej w każdym kraju,
nieprzystosowanym do radzenia sobie z sytuacją pandemiczną w ogóle, a tym
bardziej na obszarze transgranicznym.

Brak współpracy bądź znikoma współpraca skutkowały w czasie pande-
mii chaosem informacyjnym w środowisku medycznym, zwłaszcza w sytu-
acjach, kiedy przedstawiciele służby zdrowia wykonywali swoje usługi po obu
stronach granicy. Nie było jasne, jakie stosować procedury, brakowało infor-
macji o warunkach wykonywania zawodów medycznych w czasie pandemii.
Taka sytuacja dotyczyła między innymi kwestii uznawalności szczepień dla
pracowników transgranicznych zatrudnionych w jednostkach opieki zdro-
wotnej. Stąd jednym z natychmiastowych negatywnych skutków pandemii
było odcięcie wielu lekarzy od swoich pacjentów, związane z ograniczeniem
mobilności lekarzy, co było skutkiem zamknięcia granicy. Pandemia, zwłasz-
cza w początkowym okresie, unaoczniała także brak współpracy między zakła-
dami produkującymi środki dezynfekcyjne i ochronne – w Czechach istniało
w tym obszarze duże zapotrzebowanie na produkty z Polski, które nie zosta-
ło należycie wykorzystane.

W komentarzach medialnych oceniających współpracę służb polskich, sło-
wackich i czeskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zdrowotne miesz-
kańców pogranicza pojawiła się między innymi opinia, że na wspólnej gra-
nicy zogniskowały się wszystkie dysfunkcje walki z koronawirusem w Unii
Europejskiej. Wynikały one między innymi z różnic we wprowadzanych re-
strykcjach oraz ciągłych zmianach decyzji dotyczących warunków otwierania
lub zamykania granic przez te kraje. Po każdej ze stron widoczne były bezrad-
ność, brak zaufania i brak procedur umożliwiających wspólne działania, co
wyraźnie wskazuje na luki w systemie zarządzania kryzysowego. Nieskuteczna
współpraca w dziedzinie ochrony zdrowia na pograniczu potwierdza, że pro-
wadzone działania miały charakter zachowawczy i doraźny, wynikający z bra-
ku rozwiązań instytucjonalnych i odpowiedniego mechanizmu współpracy

transgranicznej w tym zakresie. Relacje transgraniczne w wielu aspektach okazały się ceremonialne i fasadowe. Było to szczególnie widoczne na poziomie regionów, gdzie zabrakło procedur i organów skutecznie komunikujących na poziomie transgranicznym.

Wnioski

Współpraca transgraniczna w dziedzinie ochrony zdrowia miała na pograniczu polsko-czesko-słowackim charakter marginalny, zarówno przed wybuchem pandemii COVID-19, jak i w trakcie jej trwania. Jednostkowe przykłady takiej współpracy między szpitalami opierały się głównie na działaniach projektowych zainicjowanych jeszcze przed pandemią. Tylko w odniesieniu do analizowanego w pracy studium przypadku z pogranicza polsko-słowackiego można mówić o przemyślanym wspólnym działaniu, które służyło rozwojowi kompetencji kadr medycznych do zwalczania koronawirusa. Na pograniczu polsko-czeskim takiego przykładu nie udało się zidentyfikować, choć rozwój współpracy transgranicznej między niektórymi szpitalami jeszcze przed wybuchem pandemii był bardzo obiecujący. Mimo że współpracę polsko-słowacką przedstawioną w pierwszym studium przypadku można ocenić bardzo pozytywnie, badania wskazują, że w dobie pandemii był to odosobniony przypadek. Taki stan faktyczny, zdaniem autorki, wynika między innymi z następujących przyczyn:

- przed wybuchem pandemii nie realizowano zbyt wielu projektów transgranicznych w sferze ochrony zdrowia, stąd brakowało skutecznej promocji przykładów dobrych praktyk w tej dziedzinie,
- w Polsce, Czechach i na Słowacji występuje zróżnicowana struktura własnościowa szpitali (decyzje dotyczące zarządzania nimi są podejmowane na różnych szczeblach, między innymi na szczeblu instytucji centralnych, regionalnych i lokalnych samorządów), co utrudnia inicjowanie i rozwój współpracy transgranicznej między szpitalami,
- jednostki ochrony zdrowia zatrudniają z reguły wyspecjalizowany personel zajmujący się kwestiami zarządzania w służbie zdrowia, lecz nie jest on przygotowany do pozyskiwania środków na współpracę transgraniczną,

którą wspiera przede wszystkim program Interreg – poziom trudności zarówno na etapie aplikowania o środki, jak i w fazie zarządzania takimi projektami (od momentu przygotowania do rozliczenia) zdecydowanie ogranicza możliwość wykorzystania ich przez szpitale³⁸,

- współpraca transgraniczna oparta jest na kontaktach międzyludzkich, dlatego zmiany personalne w kierownictwie i zespołach pracowników szpitali powodują często, że relacje takie ulegają osłabieniu, a wraz ze zmianami kadrowymi muszą być budowane właściwie od początku,
- w dobie pandemii ochrona zdrowia stała się domeną rządów krajowych, które koncentrowały się przede wszystkim na interesie własnych obywateli i nie podejmowały działań korygujących uwzględniających specyficzną sytuację na pograniczach.

Udostępnienie polskich szpitali dla zarażonych koronawirusem pacjentom z Czech i ze Słowacji było konsekwencją podjętych zobowiązań na szczeblu rządowym i również w taki sposób było koordynowane. Nasuwa się wniosek, że nawet tak negatywny czynnik jak pandemia COVID-19 nie skłonił interesariuszy z pogranicza do zainicjowania oddolnych inicjatyw lokalnych polskich, słowackich i czeskich szpitali, aby zacieśnić współpracę czy na przykład przyjmować na leczenie chorych na koronawirusa mieszkańców kraju sąsiada. Dowodzi to, jak wiele do nadrobienia pozostaje w sferze współpracy transgranicznej dotyczącej ochrony zdrowia, która nabiera tak dużego znaczenia w sytuacjach kryzysowych. Analiza przedstawionych wyżej przykładów współpracy transgranicznej między szpitalami prowadzi do wniosku, że jednym z kluczowych wyzwań powinno być ujednoczenie procedur związanych z międzynarodowym współdziałaniem placówek służby zdrowia na pograniczach. Proces ten wymaga jednak wiele czasu i wysiłku, czego najlepszym przykładem jest tempo prac związanych z wprowadzeniem tak zwanego paszportu covidowego³⁹. Aby stworzyć dobre warunki współpracy transgranicznej w sferze ochrony

³⁸ J. SIATKOWSKI, J. KONIK, *Analiza porównawcza głównych obszarów tematycznych udzielonego wsparcia...*, s. 84.

³⁹ Rozporządzenie nr 0068/2021 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 marca 2021 roku w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w celu ułatwienia swobodnego przepływu w czasie pandemii COVID-19 (zielone zaświadczenie cyfrowe).

zdrowia niezbędne jest stworzenie między jednostkami na pograniczu efektywnego systemu komunikacji, szczególnie w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej. Konieczny jest ponadto przegląd stanu współpracy transgranicznej między szpitalami i jednostkami służby zdrowia, które korzystały wcześniej z programu Interreg⁴⁰. Należy ustalić, dlaczego dotychczasowe wsparcie nie przełożyło się na efektywną i długoterminową współpracę. Będzie to cenne źródło informacji o kryteriach oceny przyszłych wniosków o dofinansowanie z programu Interreg w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania kryzysowego w perspektywie unijnej 2021–2027. Istotny jest także rozwój trwałych relacji transgranicznych między tymi podmiotami, organizacjami i instytucjami publicznymi, które mają strategiczne znaczenie dla zapewnienia dostępności wysokiej jakości usług zdrowotnych dla mieszkańców pogranicza, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Za pozytywny skutek pandemii można uznać wzrost wykorzystania mediów społecznościowych i większą chęć do dzielenia się informacjami w relacjach międzyludzkich, a także liczne wyrazy solidarności międzyludzkiej i gesty wsparcia dla grup zawodowych i społecznych najbardziej poszkodowanych na pograniczu przez pandemię, jak również wzrost świadomości, jeśli chodzi o potrzebę pogłębienia współpracy transgranicznej w sferze usług zdrowotnych i zarządzania kryzysowego.

Pogłębienie współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony zdrowia nie będzie wystarczająco efektywne bez zaangażowania instytucji Unii Europejskiej. Powinny one mieć zdecydowanie większy wpływ na utrzymanie mobilności transgranicznej wewnątrz Unii Europejskiej, nie tylko utrzymanie otwartych granic w czasie pandemii, ale także udostępnienie szpitali dla chorych po drugiej stronie granicy, zapewnienie mobilności personelu medycznego oraz ujednolicanie procedur związanych z walką z pandemią. Niezbędne jest ponadto rozwiązanie krajowych problemów istotnie rzutujących na współpracę transgraniczną w dziedzinie opieki zdrowotnej, takich jak nieunormowane kwestie

⁴⁰ H. BÖHM, J. KUROWSKA-PYSZ, *Can Cross-border healthcare be sustainable? an example from the Czech-Austrian borderland*, „Sustainability” 2019, t. 11, nr 24.

porozumień międzyrządowych oraz odmienność systemów opieki zdrowotnej w sąsiadujących państwach unijnych.

Literatura

- BANAI R. (2020), *Pandemic and the planning of resilient cities and regions*, „Cities”, t. 106, 102929.
- BÖHM H., KUROWSKA-PYSZ J. (2020), *The Czech-Polish Border in the Shadow of the Pandemic*, Blog Des Viadrina Center B / ORDERS IN MOTION.
- BÖHM H., KUROWSKA-PYSZ J. (2019), *Can Cross-border healthcare be sustainable? an example from the Czech-Austrian borderland*, „Sustainability” t. 11, nr 24.
- FOSTER R., GRZYMSKI J., MEISLOVÁ M.B. (2021), *The Limits of European Legitimacy: On Populism and Technocracy. Introduction to the Special Issue*, „Journal of Contemporary European Research”, t. 17, nr 2.
- KOCZUR W. (2014), *Transgraniczna opieka zdrowotna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne”, t. 179.
- LISIŃSKI M. (2016), *Metody naukowe w metodologii nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, t. 4.
- ŁADYSZ J., ŁADYSZ I. (2010), *Zarządzanie kryzysowe jako dziedzina współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki”.
- MARCINKOWSKI T. (2021), *Polityka antykryzysowa Unii Europejskiej w obliczu pandemii SARS-CoV-2 w obszarze zdrowia publicznego w 2020 roku. W poszukiwaniu rozwiązań funkcjonalnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, t. 15.
- OLSZEWSKA A. (2018), *Rekomendacje dla obszaru pogranicza polsko-czeskiego w Euroregionie Śląsk Cieszyński w dziedzinie ochrony zdrowia i zarządzania kryzysowego. Dokument analityczny. Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn.*
- PAWŁOWSKA Z., RÖSLER J., ORŁOWSKA J. (2021), *European health policy cooperation and competition in the time of the COVID-19 pandemic*, [w:] R. FIEDLER, S. CHUL PARK, A. POHL, *Cooperation versus rivalry in times of pandemic*, Logos Verlag, Berlin.
- Rozporządzenie nr 0068/2021 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 marca 2021 roku w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w celu ułatwienia swobodnego przepływu w czasie pandemii COVID-19 (zielone zaświadczenie cyfrowe).

- SIATKOWSKI J., KONIK J. (2020), *Analiza wpływu zamknięcia granicy polsko-czeskiej na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego na skutek pandemii COVID-19*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn.
- SZARUCKI M. (2018), *Analiza zakresów tematycznych teoretycznych rozważań w subdyscyplinie metodologia nauk o zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie”, t. 181, nr 2.
- ULRICH P., CYRUS N., PILHOFFER A. (2020), *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktheft, Working Paper Series B / ORDERS IN MOTION*, t. 8.
- ZIARKO J., WALAS-TRĘBACZ J. (red.) (2010), *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o., Kraków.

Joanna KUROWSKA-PYSZ

Podmínky přeshraniční spolupráce polských, českých a slovenských zdravotnických jednotek během pandemie COVID-19

S h r n u t í

Stanovený v práci výzkumný problém se týká přeshraniční spolupráce zdravotnických jednotek v polsko-česko-slovenském pohraničí v období pandemie COVID-19. Cílem této práce je zhodnocení této spolupráce a určení směrů aktivit, které jsou příznivé jejímu zintenzivnění a dalšímu rozvoji po skončení pandemie COVID-19. Závěry výzkumu vycházejí z výsledků kvalitativního výzkumu (případová studie, individuální hloubkové rozhovory a mediální analýza). Výzkumy dokazují, že tato spolupráce měla okrajový charakter, jak před propuknutím pandemie COVID-19, tak i během jejího průběhu. Toto vyplývá mimo jiné z malého počtu přeshraničních projektů se zdravotní tematikou a diverzifikované vlastnické struktury nemocnic na obou stranách hranice, což ztížilo zahájení a rozvoj přeshraniční spolupráce mezi nemocnicemi. Další příčinou je nedostatek kompetencí k řízení přeshraničních projektů ve zdravotnických jednotkách, jak i personální změny. Důležitý závěr výzkumu se také týká uznání zdravotní péče jako domény národních vlád v době pandemie, což znamenalo, že spolupráce v této oblasti byla poněkud okrajová. Jednou z klíčových výzev v oblasti ochrany zdraví v pohraničí by mělo být sjednocení postupů souvisejících s mezinárodní spoluprací

zdravotnických zařízení. Nezbytné je rovněž vytvoření efektivního komunikačního systému, zejména v případě krizového stavu. Doporučuje se přezkoumat stav přeshraniční spolupráce mezi nemocnicemi a zdravotnickými jednotkami, které dříve využívaly program Interreg, aby se stanovilo, proč se dosavadní podpora nepromítla do efektivní a dlouhodobé spolupráce. Za pozitivní důsledek pandemie lze považovat nárůst využívání sociálních médií a větší ochotu sdílet informace v mezilidských vztazích, četné projevy mezilidské solidarity a gesta podpory profesním a sociálním skupinám nejvíce postiženým pandemií v pohraničí, jakož i zvýšené povědomí, které se týká potřeby prohloubení přeshraniční spolupráce v oblasti zdravotnických služeb a řešení krizí.

Joanna KUROWSKA-PYSZ

Podmienky cezhraničnej spolupráce poľských, českých a slovenských zdravotníckych jednotiek počas pandémie COVID-19

Zhrnutie

Stanovený v práci výskumný problém sa týka cezhraničnej spolupráce zdravotníckych jednotiek v poľsko-česko-slovenskom pohraničí v období pandémie COVID-19. Cieľom tejto práce je zhodnotenie tejto spolupráce a určenie smerov aktivít, ktoré sú priaznivé jej zintenzívneniu a ďalšiemu rozvoju po skončení pandémie COVID-19. Závery výskumu vychádzajú z výsledkov kvalitatívneho výskumu (prípádové štúdiá, individuálne hĺbkové rozhovory a mediálna analýza). Výskumy dokazujú, že táto spolupráca mala okrajový charakter, ako pred prepuknutím pandémie COVID-19, tak aj počas jej priebehu. Toto okrem iného vyplýva z malého počtu cezhraničných projektov so zdravotnou tematikou a diferencovanej vlastnickej štruktúry nemocníc na oboch stranách hranice, čo sťažilo začatie a rozvoj cezhraničnej spolupráce medzi nemocnicami. Ďalšou príčinou je nedostatok kompetencií na riadenie cezhraničných projektov v zdravotníckych jednotkách, ako aj personálne zmeny. Dôležitý záver výskumu sa tiež týka uznania zdravotnej starostlivosti ako domény národných vlád v čase pandémie, čo znamenalo, že spolupráca v tejto oblasti bola trochu okrajová. Jednou z kľúčových výziev v oblasti ochrany zdravia v pohraničí by malo byť zjednotenie postupov súvisiacich s medzinárodnou spoluprácou zdravotníckych zariadení. Taktiež je nevyhnutné vytvorenie efektivného komunikačného systému, najmä v prípade krizového stavu. Odporúčania sa preskúmať stav cezhraničnej spolupráce medzi nemocnicami a zdravotníckymi

jednostkami, które predtým využívali program Interreg, aby sa určilo, prečo sa doterajšia podpora nepremietla do efektívnej a dlhodobej spolupráce. Za pozitívny dôsledok pandémie možno považovať nárast využívania sociálnych médií a väčšiu ochotu zdieľať informácie v medziľudských vzťahoch, početné prejavy medziludskej solidarity a gesta podpory profesijným a sociálnym skupinám najviac postihnutým pandemiou v pohraničí, ako aj zvýšené povedomie, ktoré sa týka potreby prehĺbenia cezhraničnej spolupráce v oblasti zdravotníckych služieb a krízového manažmentu.

Joanna KUROWSKA-PYSZ

Conditions of the cross-border cooperation of polish, czech and slovak health care units during the COVID-19 pandemic


S u m m a r y

The research problem presented in the paper concerns the cross-border cooperation of health care units in the Polish, Czech and Slovak border area during the COVID-19 pandemic. The purpose of the study is to evaluate this cooperation and to indicate the directions of activities conducive to its intensification and further development after the end of the COVID-19 pandemic. Study conclusions have been based on the results of qualitative research (case study, in-depth individual interviews and media analysis). The study shows that the cooperation was of marginal character, both before and during the COVID-19. It was caused, among others, by very few cross-border projects related to the issue of health and by the diversified ownership structure of hospitals on both sides of the border, which made it difficult to initiate and develop the cross-border cooperation between hospitals. Another cause has been noticed within the lack of competences to manage the cross-border projects in the health protection units and staff rotations. An important conclusion from the research also concerns the recognition of health care as the domain of national governments in the time of the pandemic, which somewhat marginalized cross-border cooperation in this area. One of the key challenges in the area of health care in the border area should be the unification of procedures related to international cooperation between health care institutions. It is also necessary to create an effective communication system, especially in the event of a crisis. It is recommended to review the state of cross-border cooperation between hospitals and health care units that previously benefited from the Interreg program to


find out why the support so far has not translated into effective and long-term cooperation. The positive effects of the pandemic include the increased use of social media and greater willingness to share information in interpersonal relations, numerous expressions of interpersonal solidarity and gestures of support for professional and social groups most affected by the pandemic in the border area, as well as increased awareness of the need for deepening cross-border cooperation in the field of health services and crisis management.




Ing. Hana ŠTVERKOVÁ, Ph.D., MBA, LL.M.
VŠB – Technical University of Ostrava, Faculty of Economics
University of Johannesburg, School of Public Management, Governance & Public Policy
hana.stverkova@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-8481-3767>


Ing. Katarzyna CZERNÁ
VŠB – Technical University of Ostrava, Faculty of Economics
katarzyna.czerna@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0003-3217-0840>

Doc. RNDr. PhDr. Oldřich HÁJEK, Ph.D., MBA
Faculty of Administration and Economic Studies in Uherské Hradiště Jagiellonian
College in Toruń
hajek.o@centrum.cz

 <https://orcid.org/0000-0001-8547-9601>

Ing. Michal POHLUDKA, Ph.D., MBA, LL.M.
ZKV Career, s. r. o.
michal@zkvcareer.com

 <https://orcid.org/0000-0001-7199-1102>

Změny makroekonomického prostředí vlivem pandemie COVID-19 na malé a střední podniky v České Republice a Polsku

Shrnutí

Pandemická situace způsobená virem COVID-19 ovlivnila ekonomiky všech zemí světa, její dopady pak nejvíce působily na konkurenceschopnost a životaschopnost malých a středních podniků. Autoři se zaměřili na změny makroekonomického prostředí způsobené vlivem pandemie COVID-19 na malé a střední podniky v České republice a Polsku. Vědecké otázky výzkumu jsou zaměřeny na ukazatele minimální mzdy, průměrné mzdy a úroveň nezaměstnanosti, které významným způsobem ovlivňují fungování malých a středních podniků v obou sledovaných zemích. Bylo využito sekundární analýzy, deskripce, a komparace k vyhodnocení sledovaných ukazatelů. V době krize je z hlediska přežití a obnovy malých a středních podniků významná podpora podnikání, proto je část výzkumu zaměřena také na zhodnocení kompenzačních programů

pro podporu fungování malých a středních podniků v jednotlivých letech pandemické éry. Je možné konstatovat, že v Polské republice se situace obyvatelstva z hlediska průměrné a minimální mzdy na rozdíl od obyvatel České republiky zlepšuje, ale v obou zemích je nezbytné intenzivněji podporovat malé a střední podniky směrem ke konkurenceschopnosti a odolnosti vůči krizím.

Klíčová slova: COVID-19, malé a střední podniky, podnikání, podpora podnikání, průměrná mzda

Úvod

V současné době je již zřejmé, nejen na základě prováděných statistických šetření, že pandemie COVID-19 negativně ovlivnila ekonomiku mnoha zemí. Některé země však jsou zasaženy méně než jiné, ale například Česká republika a Polsko, stejně jako celá Evropa, jsou zasaženy dopady pandemické situace mnohem více než Vietnam¹.

Dopady pandemie se týkají ve vyšší míře malých a středních podniků, zejména osob samostatně výdělečně činných, než podniků velkých, které mají k dispozici mnohem více zdrojů a stabilnější finanční situaci. Malé a střední podniky byly nuceny čelit novým výzvám na úrovni jak makroekonomické, tak mikroekonomické. Pandemie si vyžádala dodatečné nepředvídatelné náklady, ať už se jednalo o respirátory, štíty, dezinfekci, nebo zajištění pracovníkům vhodných podmínek pro home office (tedy nákup potřebného vybavení). Tyto neplánované položky byly často hrazeny z finančních rezerv podniků. Další zátěž pak znamenala i změna trhů. V zájmu přežití bylo proto nutné přeorientovat výrobu, zefektivnit logistické řetězce, změnit pracovní a výrobní procesy, a to vše v průběhu několika málo týdnů a měsíců.

V návaznosti na tyto skutečnosti cílem tohoto příspěvku je ukázat vybrané změny makroekonomického prostředí vyvolané pandemií COVID-19 z pohledu malých a středních podniků, a to v podobě srovnání prostředí České republiky a Polska. Je důležité poznamenat, že tyto společnosti nemusí nutně vystupovat v roli zaměstnavatele, ale může se jednat i o osoby samostatně

¹ J. VRBA, Z. LINHART, *Suverenita v pandemii COVID-19*, „Ekonomické listy VŠEM“ 2021, t. 1–2.

výdělečně činné, a to na základě oprávnění dle českého či polského práva. Česká republika a Polsko byly vybrány jako dva sousedící státy, které ačkoliv si prošly podobným historickým a ekonomickým vývojem, přesto si zachovaly svůj typický charakter.

Tento příspěvek může sloužit také jako přehled nejvýznamnějších dopadů probíhající pandemie COVID-19 na české a polské malé a střední firmy a živnostníky, a jako úvodní výzkumná práce pro další, hloubkovou analýzu a detailní vzhled do této problematiky.

Malé a střední podniky (MSP) jsou důležitou částí národních ekonomik většiny zemí díky své schopnosti vytvářet zdravé tržní prostředí. O jejich významu svědčí i skutečnost, že malé a střední podniky představují 99% všech podniků v Evropské unii, z tohoto důvodu bývají nazývány páteří národní ekonomiky. Podle doporučení Evropské komise 2003/361 jsou malé a střední podniky nesubvenční, suverénní firmy, které zaměstnávají méně než určitý počet zaměstnanců. Nejčastěji je za horní hranici pro označení MSP považován počet 250 zaměstnanců. Definice uvádí rovněž ekonomická kritéria, a to obrát a bilanční sumu roční rozvahy. Tato kritéria jsou uvedena v tabulce 1 a k těmto kritériím náleží ještě nezbytná podmínka týkající se nezávislosti podnikatelského subjektu.

Tabulka 1. Kritéria pro zařazení do jednotlivých skupin MSP

Kategorie podniků	Počet zaměstnanců	Roční obrát	Roční bilanční suma
Střední podnik	< 250	≤ 50 milionů EUR	≤ 43 milionů EUR
Malý podnik	< 50	≤ 10 milionů EUR	≤ 10 milionů EUR
Mikropodnik	< 10	≤ 2 miliony EUR	≤ 2 miliony EUR

Zdroj: Nařízení Evropské komise 2003/361 (2021).

Metodologie výzkumu

Hlavním cílem tohoto příspěvku je popsání dopadů COVID-19 na český a polský sektor malých a středních podniků a živnostníků pomocí obsahové a sekundární analýzy, a to prostřednictvím zkoumání oficiálních údajů agentur spojených s vládami obou zemí (zejména Českého statistického úřadu

a Polského statistického úřadu). Zkoumány jsou aspekty průměrné mzdy, počtu osob samostatně výdělečně činných a míry nezaměstnanosti, tak aby dopad pandemie COVID-19 na české a polské MSP mohl být kvantifikován.

Zároveň pro lepší uchopení tématu autoři stanovili základní hypotézu, a to v rámci obou zkoumaných zemí:

Hypotéza H: Při srovnání počátečního roku pandemie COVID-19 a druhého roku trvání pandemie je možno predikovat nárůst vyplácené podpory pro malé a střední podniky zaměřené na jejich fungování, ale i obnovu, a to minimálně o 0,2%.

Dále se autoři zaměřili na výzkumné otázky týkající se vývoje makroekonomických ukazatelů v sousedících zemích. Dle pozorování je predikce soustavné zvyšování míry nezaměstnanosti v České republice v pandemickém období, na rozdíl od sousedního Polska.

Jako druhý důležitý ukazatel je zkoumána průměrná mzda, kde je predikován nárůst minimálně o 5% v obou zemích. Velmi významným faktorem ovlivňujícím životní úroveň obyvatelstva je minimální mzda, kde je na základě pozorování, historických zkušeností a vlivem vývoje ekonomiky předpokládán nárůst výše minimální mzdy minimálně o 6% jak v České republice, tak v Polsku.

Mezi významné ukazatele patří i vývoj počtu OSVČ. Zde autoři předpokládají, že dopad pandemie COVID-19 se zejména ve druhém zkoumaném roce projeví konečným snížením počtu OSVČ o minimálně 2%.

Na základě sekundární analýzy, komparace, deskripce, syntézy textu a zdrojových dat a dle výsledků šetření výzkumného textu je učiněn závěr a hypotéza je verifikována.

Sekundární analýzou je myšleno detailní zkoumání a rozbor již shromážděných dat a informací původně za jiným účelem, s cílem vyvození nových poznatků². V tomto výzkumu byla využívána data statistických úřadů zkou-

² S. HESSE-BIBER, *Navigating a turbulent research landscape: Working the boundaries, tensions, diversity, and contradictions of multimethod and mixed methods inquiry*, [in:] S. HESSE-BIBER, R.B. JOHNSON (ed.), *The Oxford handbook of multimethod and mixed methods research inquiry*, Oxford University Press, New York 2015.

maných zemí, dále také jednotlivých ministerstev a vládních agentur, v jejichž kompetenci je vedení kompenzačních programů. Komparace, tedy srovnání, je využívána k ověření podobnosti, respektive rozdílů, mezi vybranými soubory dat, a to také z hlediska rozměru rozdílů. Deskripce je chápána jako popis, tedy vymezení výskytu určitého jevu, případně jeho charakteristik nebo projevů. Syntéza znamená proces spojování jednotlivých částí zjištění do komplexního závěru³.

Analýza podpory podnikání v době pandemie

Během pandemie COVID-19, jak vláda České republiky, tak Polsko, zavedla řadu programů, jejichž cílem bylo podpořit malé a střední podniky.

Vláda a úřady České republiky například realizují následující programy na podporu malých a středních podniků:

- Podpora poskytovaná prostřednictvím stanovených programů na podporu obnovy ekonomiky, např. Antivirus A, Antivirus A Plus, Antivirus B, COVID 2021, Záruka COVID III. Tato podpora spočívá především ve finanční pomoci nebo ve zvýhodněných úvěrech s 0% úrokem nebo v poskytnutí státní záruky za úvěr u komerčních bank⁴.
- Podpora poskytovaná zdravotními pojišťovnami (ze zákona) a dalšími obdobnými orgány státní správy. Například od března 2020 do srpna 2020 nemusely osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ) platit zálohy na zdravotní pojištění⁵.
- Podpora poskytovaná obcemi, městy, městysi, kraji. Například města jako Opava (Slezsko) poskytují finanční podporu ve výši 821 EUR osobám

³ J. HEATON, *Reworking qualitative data*, Sage, London 2004.

⁴ Vláda České republiky (2021), Opatření na podporu ekonomiky, <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/podpora-a-ulevy-pro-podnikatele-a-zamestnance-180601/> [přístup: 12.12.2021].

⁵ Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (2020), Změny u plateb na zdravotní pojištění v souvislosti s epidemií COVID-19, <https://www.vzp.cz/o-nas/aktuality/zmeny-u-plateb-na-zdravotni-pojisteni-v-souvislosti-s-epidemií-COVID-19> [přístup: 12.12.2021].

samostatně výdělečně činným a malým firmám, které by nemohly v době pandemické situace COVID-19 vykonávat svou činnost⁶.

- Další programy, pobídky a podpůrné programy na obnovu ekonomiky po pandemiích COVID-19.

Za zmínku však stojí, že podmínky některých výše uvedených finančních programů mohou být vnímány veřejností jako poněkud sporné.

Rovněž v Polsku stát a další organizace poskytly malým a středním podnikům podporu, a to hned z několika zdrojů (jednalo se zejména o poskytnutí podpory likvidity v rámci programu Finanční terč):

- tříměsíční prominutí záloh ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) pro mikropodniky a osoby samostatně výdělečně činné (od března do května 2020)⁷;
- mikropůjčka z Fondu práce. Jedná se o jednorázovou půjčku na pokrytí nákladů mikropodnikatelů, kteří podnikali před 1. březnem 2020. Půjčka ve výši 1104 EUR, poskytnutá na dobu nejdéle 12 měsíců s šestiměsíčním odkladem splátek⁸;
- poskytnutí bankovních úvěrů na provozní kapitál. Umožnění výpočtu úvěruschopnosti na základě finančních údajů na konci roku 2019⁹;
- téměř automatické prodloužení pronájmů. Nájemní smlouvy bylo možné vypovědět až koncem června;
- dotace na mzdy pro zaměstnavatele z prostředků Fondu zaručených zaměstnaneckých výhod. Celková částka spolufinancování v případě ekonomického výpadku činí 337,76 EUR na zaměstnance, což zahrnuje 50% minimální mzdy, tj. 286,41 EUR, plus příspěvky zaměstnavatele na sociální zabezpečení z této částky. V případě zkrácení pracovní doby však celková maximální částka spolufinancování činí 540,21 EUR, což zahrnuje 40% průměrné

⁶ Statutární město Opava (2021), *Drobní podnikatelé s provozovnou mohou žádat o finanční dar*, <https://www.opava-city.cz/cz/nabidka-temat/bezpecne-opavsko/koronavirus/podnikatele/drobní-podnikatele-provozovnou-mohou-zadat-financi-dar.html> [přístup: 12.12.2021].

⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2021), *Fundusze pozaubezpieczeniowe*, <https://www.zus.pl/pracujacy/fundusze-pozaubezpieczeniowe/fp> [přístup: 12.12.2021].

⁸ Ibidem.

⁹ Ministerstwo Finansów (2021), *Program badań statystycznych statystyki publicznej*, <https://www.gov.pl/web/finanse/statystyka-sektora-finansow-publicznych> [přístup: 12.12.2021].

mzdy plus příspěvky zaměstnavatele na sociální zabezpečení z této částky. Pracovní doba může být zkrácena o 20%, nejvýše však o 0,5 úvazku¹⁰;

- dotace z prostředků starostů pro mikropodnikatele, malé a střední podnikatele na část nákladů na mzdy a dlužné pojistné na sociální zabezpečení;
- podpora (a do určité míry umoření půjček) z Polského rozvojového fondu¹¹;
- podpora podnikům poskytovaná Bankou národního hospodaření formou Záruky de minimis (záruka na zajištění splácení provozního nebo investičního úvěru), Záruky Biznesmax (záruka na zajištění splácení úvěru s možností přírážky k úrokové sazbě), Záruky z Fondu pro zajištění likvidity na splácení úvěru¹²;
- podpora pro podniky nabízená Agenturou pro rozvoj průmyslu formou refinancování leasingových smluv, půjčky provozního kapitálu na financování deficitu provozního kapitálu a půjčky provozního kapitálu na financování výplat mezd¹³.

V Polsku bylo v rámci dvou částí programu Finanční terč vyplaceno 16,5 mld. EUR¹⁴. Jednotlivé částky v České republice ve vybraných programech ukazuje tabulka 2 (přepočítáno k 7.1.2022 dle kurzu ČNB).

Tabulka 2. Kompenzační programy v ČR

Kompenzační program v ČR	mld. EUR
Program Antivirus (A, A Plus, B)	10,8
Prominutí pojistného na sociální pojištění placené zaměstnavatelem (Antivirus C)	2,9
Kompenzační bonus pro OSVČ, DPP, DPČ a malé s.r.o.	6,2
Odpuštění minimálních záloh sociálního pojištění pro OSVČ	1,6
COVID III	9,8

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Ministerstva financí ČR (2021).

¹⁰ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2021), *Fundusze pozaubezpieczeniowe*, <https://www.zus.pl/pracujacy/fundusze-pozaubezpieczeniowe/fp> [přístup: 12.12.2021].

¹¹ Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju (2021), *Tarcza antykryzysowa*, <https://pfr.pl/tarcza.html> [přístup: 12.12.2021].

¹² Bank Gospodarstwa Narodowego (2021), *Zabezpieczenie finansowania*, <https://www.bgk.pl/male-i-srednie-przedsiębiorstwa/zabezpieczenie-finansowania/> [přístup: 12.12.2021].

¹³ Ministerstwo Finansów (2021), *Program badań statystycznych statystyki publicznej*, <https://www.gov.pl/web/finanse/statystyka-sektora-finansow-publicznych> [přístup: 12.12.2021].

¹⁴ Ibidem.

V roce 2021 ve srovnání s rokem 2020 (prvním rokem propuknutí pandemie) došlo k navýšení kompenzačních plateb v rámci sledovaných programů o 0,4% v České republice, a o 0,29% v Polsku.

Zhodnocení české a polské ekonomiky před a v pandemií COVID-19

České i polské malé a střední podnikání je zkoumáno prostřednictvím ukazatelů nezaměstnanosti, průměrné mzdy a počtu osob, které pracují jako OSVČ v souladu s platnými zákony jednotlivých zemí. Data jsou nejprve zkoumána v letech 2018 a 2019 (v době před pandemií COVID-19), a to pokud možno z hlediska jednotlivých čtvrtletí (1. až 4. čtvrtletí), aby bylo možné získat přesnější srovnání. V následujícím textu se autoři zabývají také výsledky ekonomiky v České republice a Polsku během trvání pandemie COVID-19. Výzkum byl založen na dostupných datech z let 2020 a 2021, jelikož se jedná o dobu pandemie COVID-19. Ukazatele průměrné a minimální mzdy platné od 01.01.2022 jsou brány také v potaz.

Míra nezaměstnanosti

Míra nezaměstnanosti v České republice se v letech 2018 a 2019 (1.–4. čtvrtletí v obou letech) pohybuje v průměru na úrovni 2,11%. V období před propuknutím pandemie COVID-19 je míra nezaměstnanosti stabilní s nízkými změnami míry nezaměstnanosti (max. změna je –0,3%). V Polsku míra nezaměstnanosti ve sledovaném období pohybuje v intervalu od 2,9% do 3,9%, přičemž nejnižší hodnoty byly zaznamenány ve čtvrtém čtvrtletí 2019 roku. V průměru se pak míra nezaměstnanosti pohybuje na úrovni 3,54%, což zachycuje tabulka 3.

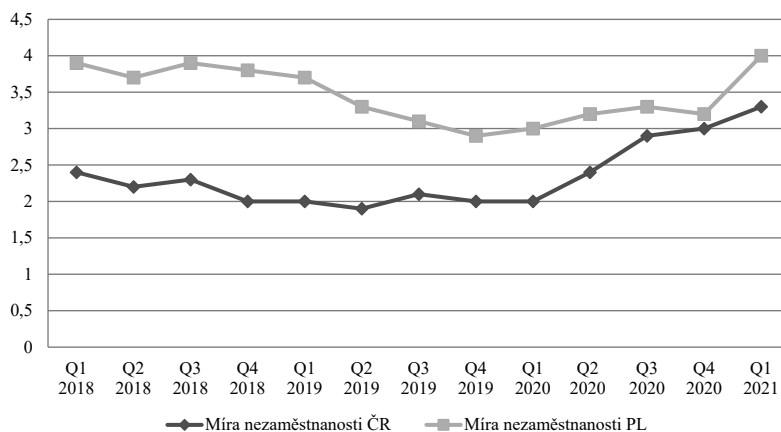
Míra nezaměstnanosti se v průběhu pandemické situace v České republice zvyšuje z 2,0% v 1. čtvrtletí 2020 na 3,3% v 1. čtvrtletí 2021, což představuje celkový nárůst nezaměstnanosti o 1,3%. Lze říci, že v letech 2020 a 2021 se nezaměstnanost zvyšovala v průměru o 0,26% každé čtvrtletí. Průměrná

nezaměstnanost ve vybraném období činí 2,72%¹⁵. V Polsku se míra nezaměstnanosti zvyšuje z 3% v 1. čtvrtletí 2020, na 4% ve stejném období v roce 2021. Jedná se o celkový nárůst o 1%. Vývoj v jednotlivých čtvrtletích zobrazuje graf 1.

Tabulka 3. Míra nezaměstnanosti v procentech

Kvartál	Počet zaměstnanců	Nezaměstnanost v ČR	Změna	Nezaměstnanost v PL
Q1 2018	2,4	0,0	3,9	-0,6
Q2 2018	2,2	-0,2	3,8	-0,2
Q3 2018	2,3	0,1	3,9	0,2
Q4 2018	2,0	-0,3	3,8	-0,1
Q1 2019	2,0	0,0	3,7	-0,1
Q2 2019	1,9	-0,1	3,3	-0,4
Q3 2019	2,1	0,2	3,1	-0,2
Q4 2019	2,0	-0,1	2,9	-0,2
Průměr	2,11		3,54	

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Český statistický úřad (2021), a Polský statistický úřad (2021).

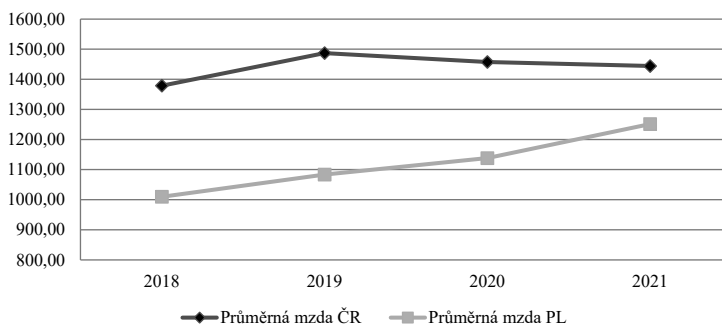


Graf 1. Vývoj míry nezaměstnanosti ve zkoumaných zemích (v procentech)

Zdroj: vlastní zpracování na základě Český statistický úřad (2021), a Polský statistický úřad (2021).

¹⁵ Český statistický úřad (2021c), *Zaměstnanost, nezaměstnanost*, https://www.czso.cz/csu/czso/zamestnanost_nezamestnanost_prace [přístup: 12.12.2021].

V prvním čtvrtletí roku 2021 se pak jedná o částku 1251,50 EUR, tedy o nárůst až o 9,9%¹⁸. Vývoj ukazatele průměrné mzdy zachycuje graf 2.



Graf 2. Vývoj průměrné mzdy ve sledovaných zemích (v EUR)

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Český statistický úřad (2021), a Polský statistický úřad (2021).

V případě zkoumaných dat z Polska se tedy podařilo výzkumnou otázku, tedy předpokládány nárůst průměrné mzdy minimálně o 5% potvrdit. V České republice však byl zaznamenán opačný trend. Průměrná mzda před COVID-19 trvale rostla, pak ale nastal pokles, což může být způsobeno i pandemickou situací. Výzkumnou otázku tedy není možné potvrdit v případě obou států.

Dalším významným ukazatelem v oblasti politiky práce jednotlivých zemí je i minimální mzda. Na základě zkoumání její výše bylo zjištěno, že Polsku se až do roku 2020 udržovala na nižší úrovni než v České republice. Změna nastala v roce 2022, kdy byl v obou zemích zaznamenán prudký nárůst minimální mzdy, avšak v Polsku poprvé nad úroveň sousedního státu, což zobrazuje tabulka 4.

Lze tedy potvrdit výzkumnou otázku autorů o nárůstu minimální mzdy v roce 2022 ve srovnání s předchozím rokem o minimálně 6% v případě obou zkoumaných zemích. V České republice se totiž jedná o nárůst o 6,6%, v Polsku pak o 7,5%. Ve srovnání let 2019 a 2020 (před a během pandemie COVID-19) se jedná dokonce o vyšší nárůst (9,3% v ČR a 15,5% v PL).

¹⁸ Główny Urząd Statystyczny (2021), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [přístup: 12.12.2021].

Tabulka 4. Minimální mzda v EUR

Rok	ČR	PL
01.2018	497,53	462,43
01.2019	544,43	495,46
01.2020	595,40	572,53
01.2021	619,87	616,57
01.2022	660,65	662,82

Zdroj: Vlastní zpracování na základě MPSV (2021), a ZUS (2021).

Počet osob samostatně výdělečně činných

Lze konstatovat, že počet OSVČ v České republice v období před rokem 2019 pomalu roste. V průměru přibývá v každém čtvrtletí 13 385,86 nových osob samostatně výdělečně činných. Počet OSVČ se zvýšil z 2 867 689 osob v 1. čtvrtletí 2018 na 2 961 390 osob ve 4. čtvrtletí 2019, což znamená celkem 93 701 nových OSVČ ve sledovaném období¹⁹. Jedná se tedy o nárůst o 3,3%. V Polsku nebyl vývoj takto jednoznačný, jelikož ve sledovaném období docházelo střídavě ke zvyšování a snižování počtu OSVČ, ačkoliv v konečném důsledku došlo k celkovému navýšení OSVČ o 41 000 osob (tedy o 1,4%), viz tabulka 5.

S překvapením lze konstatovat, na základě šetření dat, že počet OSVČ v České republice se v průběhu pandemie COVID-19 zvýšil z 2 976 493 OSVČ v 1. čtvrtletí 2020 na 3 045 402 OSVČ v 1. čtvrtletí 2021, tedy o 2,3%. Počet osob samostatně výdělečně činných pak stále roste, stejně jako v letech 2018 a 2019²⁰. V Polsku po počátečním poklesu v 2. čtvrtletí 2020 roku (0,5%), dochází v průběhu roku 2020 k mírnému nárůstu počtu OSVČ (do 1%), avšak v 1. čtvrtletí 2021 byl opět zaznamenán pokles, i když nad úroveň začátku roku 2020 (jedná se o mezičtvrtletní pokles o 1,4%, ale nárůst ve srovnání s rokem 2020 o 4,2%). Vývoj ukazatele počtu OSVČ zobrazuje graf 3.

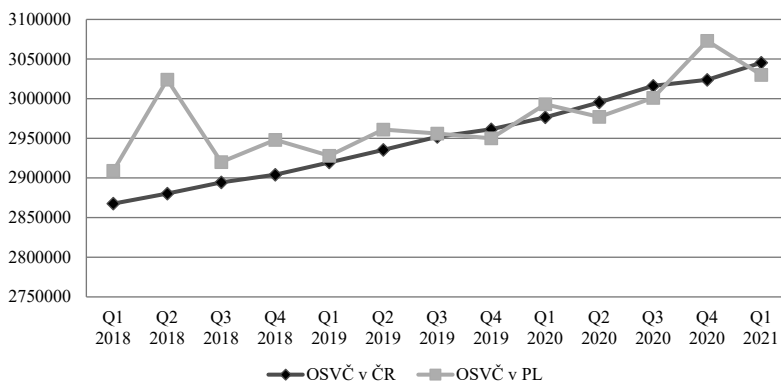
¹⁹ Ministerstvo průmyslu a obchodu (2021), Počty podnikajících fyzických osob a živnostenských oprávnění dle pohlaví, <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/statisticke-udaje-o-podnikatelich/pocty-podnikajicich-fyzickych-osob-a-zivnostenskych-opravneni-dle-pohlavi--225455/> [přístup: 12.12.2021].

²⁰ Ibidem.

Tabulka 5. Počet OSVČ před pandemií

Kvartál	OSVČ v ČR	Změna	OSVČ v PL	Změna
Q1 2018	2 867 689	0	2 909 000	0
Q2 2018	2 880 222	+12 533 OSVČ	3 024 000	+115 000 OSVČ
Q3 2018	2 894 360	+14 138 OSVČ	2 920 000	-104 000 OSVČ
Q4 2018	2 904 078	+9 718 OSVČ	2 948 000	+28 000 OSVČ
Q1 2019	2 919 567	+15 489 OSVČ	2 928 000	-20 000 OSVČ
Q2 2019	2 935 340	+15 773 OSVČ	2 961 000	+33 000 OSVČ
Q3 2019	2 951 774	+16 434 OSVČ	2 956 000	-5 000 OSVČ
Q4 2019	2 961 390	+9 616 OSVČ	2 950 000	-6 000 OSVČ
Průměr	2 904 078	+13 385,86 OSVČ	2 949 500	x

Zdroj: Český statistický úřad, Polský statistický úřad 2021.



Graf 3. Vývoj průměrné mzdy ve sledovaných zemích

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Český statistický úřad (2021), a Polský statistický úřad (2021).

Lze konstatovat, že pandemie COVID-19 v České republice zatím nemá na počet nových OSVČ velký vliv, jelikož jejich počet se trvale zvyšuje. V případě Polska docházelo k mezičtvrtletním skokům. Vědecká otázka snížení počtu OSVČ v obou sledovaných zemích o minimálně 3% byla tedy vyvrácena.

Výsledky a ověření hypotézy

Na základě sekundární analýzy dat z období před pandemií a v průběhu pandemie COVID-19 byly zkoumány významné makroekonomické ukazatele v České republice a Polsku, zejména ty, které mají význam pro fungování malých a středních podniků – a to nezaměstnanost, průměrná mzda, počet osob samostatně výdělečně činných. Dalším významným faktorem, který ovlivňuje fungování MSP je míra podpory a specifické programy zaměřené na fungování a rozvoj MSP.

Na základě výzkumu bylo přistoupeno k verifikaci základní hypotézy. Hypotéza H: Při srovnání počátečního roku pandemie COVID-19 a druhého roku trvání pandemie je možno predikovat nárůst vyplácené podpory pro malé a střední podniky zaměřené na jejich fungování, ale i obnovu, a to minimálně o 0,2%.

Tato hypotéza byla výzkumem potvrzena, jelikož v roce 2021 ve srovnání s rokem 2020 vládní agentury sledovaných států navýšili kompenzační platby o 0,4% v České republice, respektive o 0,29% v Polsku. Ačkoliv se toto navýšení na první pohled jeví jako méně významné, jedná se o citelný výdaj ze státního rozpočtu v řádu mld. EUR. Podpora MSP v České republice i v Polsku byla do roku 2020 zaměřena zejména na rozvoj inovací a konkurenceschopnost, kdežto vlivem pokračující pandemie COVID-19 se začaly vytvářet specifické formy podpory malých a středních podniků, zejména z důvodu omezení pohybu obyvatelstva, nouzových stavů, uzavírání provozoven, dále pak specifické formy zaměřené na udržení provozu, možnost hrazení nákladů, či obnovu podnikání.

Na základě výzkumu je možné pozorovat v České republice soustavné zvyšování míry nezaměstnanosti, a to jak v době před pandemií, takt rovněž po nástupu pandemie COVID-19. Na rozdíl od průměrného navýšování průměrné mzdy o 8,1% před pandemií, v období během pandemie COVID-19 dochází k poklesu v průměru o 1,45%. Opačný než předpokládaný vývoj byl zaznamenán v případě zkoumání počtu OSVČ. V této oblasti pandemie dosud neměla zásadní vliv na vývoj, a i v roce 2021 byl zaznamenán nárůst tohoto ukazatele.

V případě Polska je situace jiná, jelikož před pandemií se míra nezaměstnanosti pohybovala na vyšších úrovních (max. 3,9%), kdežto v roce 2020 se udržovala v pásmu 3,0% až 3,3%. V prvním čtvrtletí roku 2021 avšak došlo k nárůstu, a to o 0,8% ve srovnání s předcházejícím čtvrtletím, a to z důvodu uvolnění restrikcí. V první řadě dochází ke změně struktury zaměstnanosti, k přelévání z práce na plný úvazek na práci na úvazek částečný, nebo přechodu k samostatně výdělečné činnosti. Druhým faktorem jsou i finanční kompenzace pro firmy. Zároveň ekonomická situace Polska je lepší, než naznačují aktuální makroekonomická data²¹.

V Polsku před pandemií byla zaznamenána spíše stagnace průměrné mzdy, jelikož dochází k nárůstu pouze o necelých 74 EUR. Avšak v pandemii je situace jiná, obzvláště na přelomu pandemických let 2020 a 2021. Tento fakt je možno vysvětlit²² mj. čtvrtletními odměnami, odměnami za dovolenou, motivačními odměnami, ročními odměnami nebo odměnami za přesčasy, které jsou kromě základní mzdy také zahrnuty do mzdových složek, zároveň pak nárůstem v jednotlivých oborech, jako např. energetika.

V obou sledovaných zemích se počet nových OSVČ v období COVID-19 zvyšoval. I když v Polsku byl zaznamenán v prvním čtvrtletí 2021 mírný pokles, jedná se o vyšší úroveň než v předcházejících obdobích.

Diskuse

Výzkumná práce Zemtsova o pandemii COVID-19 a malých podnicích v Ruské federaci dochází k závěru, že COVID-19 zasáhl téměř 75% všech malých podniků, což se může projevit např. poklesem počtu OSVČ (pokles o 18 200) a poklesem počtu malých firem (pokles o 107 800). To autor předpokládá i v České republice a v Polsku. Výsledek je však jiný v České republice, kde je naopak možné pozorovat skutečný nárůst počtu OSVČ v průběhu

²¹ Polski Instytut Ekonomiczny (2021), Raporty, <https://pie.net.pl/raporty/> [přístup: 12.12.2021].

²² Główny Urząd Statystyczny (2021), Polska-wskaźniki makroekonomiczne, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [přístup: 12.12.2021].

pandemie COVID-19²³. V Polsku po skokovém nárůstu ve čtvrtém čtvrtletí 2020 byl opět zaznamenán pokles.

Jiní autoři, např. autor Thukral, zkoumá dopady krize COVID-19 na maloobchod, pohostinství, stravovací služby, zábavní služby a stavebnictví a zjišťuje, že část malých podniků reaguje na krizi uplatněním kreativity při řešení problémů, a to z důvodu uchopení nových příležitostí²⁴.

Dále autoři, například Flanagan a Mandviwalla, zkoumají malé podniky a jejich digitální transformaci právě v pandemické době jako součást dopadů COVID-19. Poukazují na to, jaká dopad mohou mít informační systémy na výdělečnost podniků v období krize pandemie²⁵.

Ze statistického šetření je zřejmé, že počty MSP se v České republice v průběhu pandemie významně nesnižují. Je tomu tak z důvodu fungujícího systému kompenzací, který se snaží stabilizovat situaci na trhu, a zároveň neroztočit spirálu zvyšující se nezaměstnanosti a prudce klesajících mezd. V případě samotných malých a středních firem je vývoj v Polsku odlišný od vývoje v České republice. Ačkoliv systém kompenzací funguje, počet malých a středních podniků od začátku pandemie klesá, avšak již ve čtvrtém čtvrtletí 2021 se sestupný trend zpomaluje²⁶. Od začátku pandemie podle údajů z registru REGON v Polsku zaniklo téměř 1600 malých podniků, tedy těch, které zaměstnávají 10–49 lidí na základě pracovní smlouvy. Většina podniků upadá ve velkých odvětvích ekonomiky: ve výrobě a obchodu. Za pozornost však stojí několik pozitivních trendů: roste počet firem v gastronomii a nové aktivity se objevují i v dopravě. Pokles středních podniků (zaměstnávající 50–249 osob) souvisí s úbytkem pracovních míst ve zpracovatelském průmyslu. Růst průmyslové aktivity je sice vysoký, ale v předcházejících čtvrtletích se promítalo v jednotlivých odvětvích nerovnoměrně. V důsledku toho v současnosti působí zhruba o 250 středních průmyslových podniků méně než na konci roku 2019. Na druhou

²³ S. ZEMTSOV, *COVID-19, small business and government support in Russia*, Entrepreneurship and SMEs in Russia, 2020.

²⁴ E. THUKRAL, *COVID-19, Small and medium enterprises challenges and responses with creativity, innovation, and entrepreneurship*, Strategic Change, 2021.

²⁵ M. MANDVIWALLA, R. FLANAGAN, *Small business digital transformation in the context of the pandemic*, European Journal of Information Systems, 2021.

²⁶ Polski Instytut Ekonomiczny (2021), Raporty, <https://pie.net.pl/raporty/> [přístup: 12.12.2021].

stranu narůstá počet subjektů působících na realitním trhu - může to být důsledek přebírání právě malých a středních podniků²⁷.

Z hlediska nezaměstnanosti v EU obecně je patrné, že se zvyšuje, a to zejména v případě mladých lidí, kterých se tento problém týká nejvíce. Autoři zjišťují, že např. v České republice je ke konci roku 2020 (pandemický rok) 26% mladých lidí zcela bez práce, avšak ke konci roku 2019 (nepandemický rok) je to pouze 13%²⁸. Naopak v Polsku na konci roku 2019 i 2020 bylo 39,6% mladých lidí ve věku do 34 let bez práce²⁹. Tedy nedošlo ke zvyšování míry nezaměstnanosti v případě mladých lidí.

Jiní autoři zkoumají míru nezaměstnanosti v jiných zemích, např. v Brazílii. Autoři výzkumu zjistili, že od 4. čtvrtletí 2019 do 3. čtvrtletí 2020 se míra nezaměstnanosti zvýšila o 3,6%, což lze považovat za významný vliv COVID-19 na míru nezaměstnanosti. Tento nárůst je však stále větší než v České republice a Polsku. Vzhledem k velikosti a počtu obyvatel je tedy možné konstatovat, že i zde je patrný nárůst míry nezaměstnanosti³⁰.

V Polsku a České republice je patrný nárůst průměrné mzdy. Velmi podobná situace je i v dalších evropských zemích, např. v Dánsku, kde je možné vidět nárůst průměrné mzdy, pokud se porovnává 4. čtvrtletí 2019 a 2. čtvrtletí 2020. Tento nárůst však není tak výrazný, jak by se mohlo zdát (méně než 1%). Rumunsko naopak vykazuje pokles průměrné mzdy, pokud se srovnávají prosinec 2019 a červen 2020, nicméně pokles je menší než 5%³¹. Tento výsledek Rumunska a Dánska odpovídá výzkumné práci pouze částečně.

Důležité je také vyhodnocení vnímání pandemického stavu samotnými malými a středními podniky. Podle výzkumu provedeného společností UCE RESEARCH se v současné době podnikatelé nejčastěji obávají ztráty finanční

²⁷ Baza internetowa REGON (2021), Główny Urząd Statystyczny, Statystyki, <https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx> [přístup: 12.12.2021].

²⁸ M. LAMBOVSKA, B. SARDINHA, J. BELAS, *Impact of COVID-19 pandemic on the Youth unemployment in the European Union*, „Ekonomicko-manazerske spektrum” 2021, t. 15, nr 1.

²⁹ Polski Instytut Ekonomiczny (2021), Raporty, <https://pie.net.pl/raporty/> [přístup: 12.12.2021].

³⁰ J. NEVES, M. MACHAD, L. OLIVEIRA, Y. MORENO, M.A. MEDEIROS, F. VASCONCELOS, *Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in COVID-19 pandemic times*, Revista de Nutrição, 2021, 34.

³¹ Mezinárodní organizace práce (2021), Global Wage Report. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf [přístup: 12.12.2021].

likvidity (25%). Obávají se také nespolehlivých dodavatelů (18%), a také rostoucích nákladů na provoz podniku (16%). Výjimku v období pandemie tvořily podniky působící v oblasti služeb a obchodu, kde 32% respondentů bylo schopno obnovit tržby, a 12% se daří lépe než před pandemií. Ze zkoumaných respondentů 31% vykazuje nižší obrat než před vypuknutím pandemie COVID-19. Odborníci nyní hovoří o zlepšování se celkového stavu společností, i když se více jak třetina malých a středních podniků stále potýká s horší výkonností³².

Závěr

Pandemická situace je typickým příkladem krizového období, které ovlivňuje nejen malé a střední podniky, ale celé makroekonomické spektrum národního hospodářství. Dle provedených výzkumů je možné vyhodnotit nezbytnost podpory malých a středních podniků v době krize. Z provedených analýz je zřejmé, že většina malých a středních podniků využila nějaký kompenzační program k udržení svého podnikání. Je nezbytné, aby strategie pro malé a střední podniky byly sladěny s průmyslovou strategií, evropskou datovou strategií a evropskou zelenou dohodou, aby se malé a střední podniky aktivně zapojily do přechodu k ekologičtější a digitálnější Evropě a podporovaly ji. Malé podniky mají zásadní význam pro konkurenceschopnost a prosperitu Evropy, průmyslové ekosystémy, hospodářskou a technologickou suverenitu a odolnost vůči vnějším otřesům.

Hlavním cílem příspěvku bylo identifikování dopadu pandemie COVID-19 na český a polský sektor malého a středního podnikání, a to prostřednictvím zkoumání oficiálních údajů úřadů agentur spojených s vládou (např. Českého statistického úřadu nebo Polského statistického úřadu). V souladu tímto cílem byla stanovena základní výzkumná hypotéza, jež na základě sekundární analýzy dostupných statistických dat, jejich komparace, deskripce a syntézy byla i potvrzena:

³² Krajowy Rejestr Długów (2021), *KoronaBilans MŚP*, <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2020/koronabilans-msp-kosztowne-skutki-pandemii> [přístup: 12.12.2021].

H: Při srovnání počátečního roku pandemie COVID-19 a druhého roku trvání pandemie je možno predikovat nárůst vyplácené podpory pro malé a střední podniky zaměřené na jejich fungování, ale i obnovu, a to minimálně o 0,2%.

Malé a střední podniky bývají nazývány páteří národních ekonomik a pozorováním bylo prokázáno, že tyto podniky se snaží v krizi inovovat, využívat možných podpor pro udržení a obnovení svých podnikatelských aktivit. Malé a střední podniky mají stabilizační význam pro fungování ekonomiky a pro konjunkturální vývoj ekonomik.

Tento příspěvek zkoumal aspekty průměrné a minimální mzdy, počtu osob samostatně výdělečně činných a míry nezaměstnanosti, aby prokázal dopad COVID-19 na malé a střední podniky v České republice i Polsku. Autoři tyto ukazatele zkoumali v období před pandemií a v průběhu jejího trvání. Je možné konstatovat, že obyvatelstvo Polska pociťuje zvyšování minimální a průměrné mzdy, kdežto v České republice dochází k poklesu výše průměrné mzdy v období pandemie. Tyto faktory ovlivňují fungování malých a středních podniků, jak z pohledu požadavků zaměstnanců, tak z hlediska celkových nákladů, stejně jako současný růst inflace.

V budoucnu by bylo vhodné zkoumat další makroekonomické ukazatele, které významně ovlivňují fungování malých a středních podniků, a také je vhodné zaměřit výzkum na vztah mezi zvyšováním se počtu osob samostatně výdělečně činných a ztrátou zaměstnání právě během pandemie COVID-19. Další vývoj sektoru malých a středních podniků a OSVČ může být ovlivněn také zejména pocitem extrémní nejistoty a s tím spojené neochoty podnikatelů začít nebo znovu zahájit podnikání. Významný je také růst vládních transferových výdajů ovlivněných pandemií. Je však nutno dodat, že nynější výzkum má své limity, protože zatím nejsou k dispozici všechna potřebná data (zejména kompletní rok 2021), mnohdy charakter dat není srovnatelný v případech zkoumaných zemí.

Literatura

- Bank Gospodarstwa Narodowego (2021), *Zabezpieczenie finansowania*, <https://www.bgk.pl/male-i-srednie-przedsiębiorstwa/zabezpieczenie-finansowania/> [přístup: 12.12.2021].
- Baza internetowa REGON (2021), Główny Urząd Statystyczny, Statystyki, <https://wy.szukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx> [přístup: 12.12.2021].
- Český statistický úřad (2021), *Průměrná hrubá měsíční mzda*, <https://www.czso.cz/csu/czso/prumerna-hruba-mesicni-mzda-graf> [přístup: 12.12.2021].
- Český statistický úřad (2021a), *Základní charakteristiky ekonomického postavení obyvatelstva ve věku 15 a více let*, https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&z=T&f=TABULKA&skupId=426&katalog=30853&pvo=ZAM01-C&pvo=ZAM01-C&u=v413_VUZEMI__97__19 [přístup: 12.12.2021].
- Český statistický úřad (2021b), *Průměrná hrubá měsíční mzda a medián mezd – mezi-krajské srovnání*, <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&pvo=MZD07&sp=A&pvokc=&katalog=30852&z=T> [přístup: 12.12.2021].
- Český statistický úřad (2021c), *Zaměstnanost, nezaměstnanost*, https://www.czso.cz/csu/czso/zamestnanost_nezamestnanost_prace [přístup: 12.12.2021].
- Evropská komise (2003), *Entrepreneurship and Small and medium-sized enterprises (SMEs)*, <https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-definition> [přístup: 12.12.2021].
- Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju (2021), *Tarcza antykryzysowa*, <https://pfr.pl/tarcza.html> [přístup: 12.12.2021].
- Główny Urząd Statystyczny (2021), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [přístup: 12.12.2021].
- HEATON J. (2004), *Reworking qualitative data*, Sage, London.
- HESSE-BIBER S. (2015), *Navigating a turbulent research landscape: Working the boundaries, tensions, diversity, and contradictions of multimethod and mixed methods inquiry*, [w:] S. HESSE-BIBER, R.B. JOHNSON (red.), *The Oxford handbook of multimethod and mixed methods research inquiry*, Oxford University Press, New York.
- Krajowy Rejestr Długów (2021), *KoronaBilans MŚP*, <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2020/koronabilans-msp-kosztowne-skutki-pandemii> [přístup: 12.12.2021].
- LAMBOVSKA M., SARDINHA B., BELAS J. (2021), *Impact of COVID-19 pandemic on the Youth unemployment in the European Union*, „Ekonomicko-manazerske spektrum”, t. 15, nr 1.

- MANDVIWALLA M., FLANAGAN R. (2021), *Small business digital transformation in the context of the pandemic*, „European Journal of Information Systems”.
- Mezinárodní organizace práce (2021), *Global Wage Report*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_762534.pdf [přístup: 12.12.2021].
- Ministerstvo financí České republiky (2021), *Plnění státního rozpočtu za prosinec 2021*, <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/pokladni-plneni-sr-44160> [přístup: 12.12.2021].
- Ministerstwo Finansów (2021), *Program badań statystycznych statystyki publicznej*, <https://www.gov.pl/web/finanse/statystyka-sektora-finansow-publicznych> [přístup: 12.12.2021].
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (2021), *Počty podnikajících fyzických osob a živnostenských oprávnění dle pohlaví*, <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/statisticke-udaje-o-podnikatelich/pocty-podnikajicich-fyzickych-osob-a-zivnostenskych-opravneni-dle-pohlavi--225455/> [přístup: 12.12.2021].
- NEVES J., MACHAD M., OLIVEIRA L., MORENO Y., MEDEIROS M.A., VASCONCELOS F. (2021), *Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in COVID-19 pandemic times*, „Revista de Nutrição”, t. 34.
- Polski Instytut Ekonomiczny (2021), *Raporty*, <https://pie.net.pl/raporty/> [přístup: 12.12.2021].
- Statutární město Opava (2021), *Drobní podnikatelé s provozovnou mohou žádat o finanční dar*, <https://www.opava-city.cz/cz/nabidka-temat/bezpecne-opavsko/korona-virus/podnikatele/drobní-podnikatele-provozovnou-mohou-zadat-financni-dar.html> [přístup: 12.12.2021].
- THUKRAL E. (2021), *COVID-19, Small and medium enterprises challenges and responses with creativity, innovation, and entrepreneurship*, „Strategic Change”.
- Vláda České republiky (2021), *Opatření na podporu ekonomiky*, <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/podpora-a-ulevy-pro-podnikatele-a-zamestnance-180601/> [přístup: 12.12.2021].
- VRBA J., LINHART Z. (2021), *Suverenita v pandemii COVID-19*, „Ekonomické listy VŠEM”, t. 1–2.
- Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (2020), *Změny u plateb na zdravotní pojištění v souvislosti s epidemií COVID-19*, <https://www.vzp.cz/o-nas/aktuality/zmeny-u-plateb-na-zdravotni-pojisteni-v-souvislosti-s-epidemii-COVID-19> [přístup: 12.12.2021].

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2021), *Fundusze pozaubezpieczeniowe*, <https://www.zus.pl/pracujacy/fundusze-pozaubezpieczeniowe/fp> [prístup: 12.12.2021].
- ZEMTSOV S. (2020), *COVID-19, small business and government support in Russia*, „Entrepreneurship and SMEs in Russia”.

Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK, Michal POHLUDKA

Zmiany w środowisku makroekonomicznym spowodowane pandemią COVID-19 wpływające na małe i średnie przedsiębiorstwa w Czechach i w Polsce

Streszczenie

Sytuacja pandemiczna wywołana wirusem COVID-19 odcisnęła piętno na gospodarkach wszystkich krajów świata, jej skutki dotknęły jednak najbardziej konkurencyjność i stabilność małych i średnich przedsiębiorstw. Autorzy skupili się na zmianach w środowisku makroekonomicznym spowodowanych pandemią COVID-19 wpływających na małe i średnie przedsiębiorstwa w Czechach i w Polsce. Kwestie badawcze koncentrują się na wskaźnikach płacy minimalnej, średniego wynagrodzenia oraz poziomie bezrobocia, które istotnie wywierają wpływ na działalność małych i średnich przedsiębiorstw w obu badanych krajach. W celu dokonania oceny badanych wskaźników skorzystano z analizy wtórnej, deskrypcji oraz porównania. W czasach kryzysu dla przeżycia i wznowienia działalności przez małe i średnie przedsiębiorstwa kluczowe jest wsparcie działalności gospodarczej, dlatego część badania poświęcona została dodatkowo ocenie programów kompensacyjnych służących wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych latach pandemii. Można stwierdzić, że w przeciwieństwie do Czech, w Polsce sytuacja mieszkańców z punktu widzenia płacy minimalnej i średniej poprawia się, jednak w obu krajach konieczne jest bardziej intensywne wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie ich zdolności konkurencyjnych oraz odporności na kryzysy.

Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK, Michal POHLUDKA

Zmeny makroekonomického prostredia vplyvom pandémie COVID-19 na malé a stredné podniky v Českej Republike a v Poľsku

Z h r n u t i e

Pandemická situácia spôsobená vírusom COVID-19 ovplyvnila ekonomiky všetkých krajín sveta, jej dopady však najviac postihli konkurencieschopnosť a životaschopnosť malých a stredných podnikov. Autori sa zamerali na zmeny makroekonomického prostredia spôsobené vplyvom pandémie COVID-19 na malé a stredné podniky v Českej republike a v Poľsku. Vedecké otázky výskumu sú zamerané na ukazovatele minimálnej mzdy, priemernej mzdy a úroveň nezamestnanosti, ktoré významným spôsobom ovplyvňujú fungovanie malých a stredných podnikov v oboch sledovaných krajinách. Na vyhodnotenie sledovaných ukazovateľov sa využili sekundárne analýzy, deskripcie a komparácie. V čase krízy je z hľadiska prežitia a obnovy malých a stredných podnikov významná podpora podnikania, preto je časť výskumu zameraná aj na zhodnotenie kompenzačných programov na podporu fungovania malých a stredných podnikov v jednotlivých rokoch pandemickej éry. Môžeme konštatovať, že v Poľskej republike sa situácia obyvateľstva z hľadiska priemernej a minimálnej mzdy na rozdiel od obyvateľov Českej republiky zlepšuje, ale v oboch krajinách je nevyhnutné intenzívnejšie podporovať malé a stredné podniky smerom ku konkurencieschopnosti a odolnosti voči krízam.

Hana ŠTVERKOVÁ, Katarzyna CZERNÁ, Oldřich HÁJEK, Michal POHLUDKA

Changes in the macroeconomic environment under the influence of COVID-19 pandemic to small and medium-sized enterprises in the Czech Republic and Poland

S u m m a r y

The pandemic situation caused by COVID-19 has affected the economies of all countries of the world, and its effects have had the greatest impact on the competitiveness and viability of small and medium-sized enterprises. Authors of this work focused on the changes in the macroeconomic environment caused by COVID-19, which

occurred for small and medium-sized enterprises in the Czech Republic and Poland. The scientific issues of the research are focused on indicators of the minimum wage, the average wage and the unemployment rate, which significantly affect the functioning of small and medium-sized enterprises in both countries. Secondary analysis, description, and comparison were used to evaluate the monitored indicators. In times of crisis, business support is important in terms of survival and recovery of small and medium-sized enterprises, so part of the research is also focused on evaluating compensation programs to support the operation of small and medium-sized enterprises in individual years of the pandemic era. One may notice that in the Republic of Poland the situation of the population in terms of average and minimum wages, in contrast to the population of the Czech Republic, is improving, but in both countries it is necessary to support SMEs more intensively towards competitiveness and crisis resilience.



Mgr Marek OLSZEWSKI
Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Cieszyn
marek.olszewski@olza.pl

Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński – skuteczne narzędzie osiągnięcia celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027

Streszczenie

Strategie są nie tylko jednym z istotnych narzędzi rozwoju jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli na poziomie kraju, ale tworzą także ramy prowadzenia skoordynowanych działań podmiotów i partnerów społeczno-gospodarczych na płaszczyźnie międzynarodowej. Szczególną rolę odgrywają one w odniesieniu do regionów transgranicznych, w tym euroregionów, przyczyniając się do zwiększania efektywności ich działania w zakresie rozwiązywania charakterystycznych dla obszarów przygranicznych problemów, zarządzania środkami europejskimi czy wspierania instytucji i społeczności, które funkcjonują na ich terytoriach.

Celem artykułu jest ukazanie strategii rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński jako skutecznego narzędzia osiągnięcia celu Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ramach polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027. W pierwszej części tekstu przedstawiono problematykę dotyczącą Europejskiej Współpracy Terytorialnej w ujęciu nowego okresu programowania. W drugiej części skupiono się między innymi na etymologii pojęcia „strategia”, definicji „strategii rozwoju”, jej elementach, celach i zadaniach, a także roli strategii w rozwoju euroregionów i kluczowych kwestiach, które mają wpływ na skuteczne projektowanie tego typu opracowań. Trzecią część artykułu poświęcono analizie strategii rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027, uwzględniając zwłaszcza proces prac nad dokumentem, wyniki badań skierowanych do szerokiej i wąskiej grupy odbiorców, transgraniczne obszary funkcjonalne, wizję, misję, obszary tematyczne, cele operacyjne, kierunki działań i działania, a także system wdrażania i finansowanie strategii. Przeprowadzona ocena opracowania z punktu widzenia

kluczowych grup zaleceń Europejskiego Komitetu Regionów dotyczących skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 roku pokazuje, że uwzględnia ono pięć spośród ośmiu grup zaleceń, wpływając tym samym istotnie na zwiększenie efektywności wykorzystania potencjału związanego z nową polityką spójności oraz lepsze przygotowanie interesariuszy do absorpcji środków przeznaczonych na finansowanie projektów.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, Euroregion Śląsk Cieszyński, Europejska Współpraca Terytorialna, polityka spójności

Wprowadzenie

Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) jest jednym z kluczowych celów polityki spójności Unii Europejskiej, zapewniającym ramy organizacyjne dla podejmowania wspólnych działań i wymiany polityk między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z państw członkowskich. Jej nadrzędne zadanie koncentruje się na wspieraniu harmonijnego rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego Wspólnoty¹, a także na zmniejszaniu dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania terytoriów najmniej uprzywilejowanych, między innymi tych, które odczuwają skutki poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, regionów wspiarskich, górskich i transgranicznych².

Szczególne miejsce w realizacji założeń Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej zajmują euroregiony. Te wyróżniające się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktury współpracy transgranicznej³ wspierają działania przyczyniające się do rozwiązywania charakterystycznych dla obszarów przygranicznych problemów, takich jak: codzienny ruch wahadłowy ludności, konieczność rozbudowy infrastruktury lokalnej, znoszenie ograniczeń handlowych, słaby

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego.

² Art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (UE) C202 z dnia 7 czerwca 2016 roku.

³ *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Główny Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 19.

rozwój spowodowany peryferyjnym położeniem, problemy ochrony środowiska czy konieczność usuwania barier kulturowych⁴. Euroregiony zarządzają ponadto specyficznym instrumentem, jaki wykorzystywany jest do finansowania mniejszych przedsięwzięć współpracy transgranicznej – Funduszem Mikroprojektów, ukierunkowanym głównie na sferę rozwoju stosunków międzyludzkich, działań oświatowych i kulturalnych oraz inicjatyw społecznych⁵. Rola euroregionów polega także na inspirowaniu i wspieraniu aktywności lokalnych samorządów, ich jednostek organizacyjnych, instytucji pozarządowych, podmiotów zajmujących się przedsiębiorczością i mieszkańców. Aby podejmowane przez euroregiony w odniesieniu do ram Europejskiej Współpracy Terytorialnej czynności były efektywne, konieczne są odpowiednie strategie definiujące podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki ich rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Europejska Współpraca Terytorialna jako cel polityki spójności na lata 2021–2027 – zarys problematyki

Obecny kształt polityki spójności na lata 2021–2027 jest wynikiem prac, jakie rozpoczęły się w drugiej połowie 2016 roku i były determinowane wieloma czynnikami. Oprócz odbywających się nieformalnie debat na temat unijnego budżetu po 2020 roku, formalnych negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowania oraz Next Generation EU, a także formalnych negocjacji poświęconych pakietowi legislacyjnemu, organizowano wydarzenia, które śmiało można uznać za bezprecedensowe, a które nie pozostały bez wpływu na formułowanie późniejszych regulacji. Należały do nich między innymi realizacja Europejskiego Zielonego Ładu, opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię (brexit) czy pandemia COVID-19 i wywołany przez nią kryzys

⁴ M. OLSZEWSKI, *Euroregional cooperation as a contribution to EU-integration. The example of the Euroregion Śląsk Cieszyński (Cieszyn Silesia)*, [w:] B. WASENBERG, J. BECK (red.), *Living and Researching Cross-Border Cooperation*, t. 3: *The European Dimension, Studies of the History of the European Integration*, nr 13, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2011, s. 269–270.

⁵ Wytyczne dla wnioskodawcy, Fundusz Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska, Edycja 4.1, Euroregion Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko, maj 2019 roku, s. 12.

społeczno-gospodarczy⁶. Ostatecznie w skład pakietu legislacyjnego nowej polityki spójności weszły następujące rozporządzenia:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Choć zgodnie z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 7 czerwca 2016 roku ogólny cel polityki spójności na lata 2021–2027 pozostał bez zmian, to w ramach nowej perspektywy finansowej wyodrębniono dodatkowo następujące cele⁷:

⁶ E. BIENIEK et al., *Komentarz do Rozporządzenia UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Warszawa 2021, s. 24–35.

⁷ Art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europej-

- bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej,
- bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki propagowaniu czystszej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem oraz zrównoważonej mobilności miejskiej,
- lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca Europejski filar praw socjalnych,
- Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów i inicjatyw lokalnych.

Ponadto osiągnięcie celu szczegółowego polityki spójności pod nazwą „umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050” wsparł Fundusz Sprawiedliwej Transformacji⁸.

W wypadku Europejskiej Współpracy Terytorialnej jako jednego z dwóch głównych priorytetów unijnej polityki spójności na lata 2021–2027⁹ zdefiniowano cztery różne komponenty, które będą mogły liczyć na wsparcie finansowe. Są to¹⁰:

skiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

⁸ Ibidem.

⁹ Drugi priorytet to „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”.

¹⁰ Art. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego.

- A. współpraca transgraniczna między przyległymi regionami lądowymi i morskimi w celu propagowania zintegrowanego i harmonijnego rozwoju regionalnego („Interreg A”);
- B. współpraca transnarodowa na większych transnarodowych terytoriach lub wokół basenów morskich, obejmująca krajowych, regionalnych i lokalnych partnerów programu z państw członkowskich, państw trzecich, krajów partnerskich oraz krajów i terytoriów zamorskich w celu osiągnięcia wyższego stopnia integracji terytorialnej („Interreg B”),
- C. współpraca międzyregionalna w celu wzmocnienia skuteczności polityki spójności („Interreg C”),
- D. współpraca regionów najbardziej oddalonych, między sobą i z sąsiadującymi państwami trzecimi lub krajami partnerskimi, lub krajami i terytoriami zamorskimi, lub organizacjami integracji i współpracy regionalnej, lub kilkoma z nich w celu ułatwienia integracji regionalnej i harmonijnego rozwoju w ich sąsiedztwie („Interreg D”).

W ramach programów Interreg Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i – w stosownych wypadkach – unijne instrumenty finansowania zewnętrznego będą mogły również wspierać cel specyficzny „Lepsze zarządzanie współpracą” przez co najmniej jedno z następujących działań¹¹:

- zwiększanie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych (szczególnie tych, którym powierzono zarządzanie konkretnym terytorium) i zainteresowanych stron (komponenty A, B, C, D),
- zwiększanie sprawności administracji publicznej przez wspieranie współpracy prawnej i administracyjnej oraz współpracy między obywatelami, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami, szczególnie w celu wyeliminowania przeszkód prawnych i innych przeszkód w regionach przygranicznych (komponenty A, C, D i, w stosownych wypadkach, komponent B),
- budowanie wzajemnego zaufania, szczególnie przez wspieranie działań ułatwiających kontakty międzyludzkie (komponenty A, D i, w stosownych wypadkach, komponent B),

¹¹ Ibidem, art. 14.

- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron w celu realizacji strategii makroregionalnych i strategii na rzecz basenu morskiego, a także innych strategii terytorialnych (komponenty A, B, C, D),
- wzmacnianie stabilnej demokracji i wspieranie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego oraz ich roli w procesie reform i przemian demokratycznych (komponenty A, B, C, D z udziałem państw trzecich, krajów partnerskich lub krajów i terytoriów zamorskich),
- inne działania wspierające lepsze zarządzanie współpracą (komponenty A, B, C, D).

Podobnie jak w wypadku celu specyficznego „Lepsze zarządzanie współpracą”, unijne instrumenty finansowania zewnętrznego mogą przyczynić się do wsparcia celu „Bezpieczniejsza i lepiej chroniona Europa”, szczególnie przez działania w obszarze zarządzania przejściami granicznymi oraz zarządzania mobilnością i migracjami, w tym ochronę oraz integrację gospodarczą i społeczną obywateli państw trzecich, na przykład migrantów i beneficjentów ochrony międzynarodowej.

W Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego zapisano ponadto, że w ramach komponentu obejmującego współpracę transgraniczną¹² trzeba dążyć do przewyższania wspólnych wyzwań zidentyfikowanych w regionach przygranicznych oraz do zrealizowania ich niewykorzystanego potencjału wzrostu. Zatem jako obszary objęte programem do celów współpracy transgranicznej należy określić te regiony i obszary położone na granicy lub oddzielone morzem o nie więcej niż 150 kilometrów, między którymi mogą rzeczywiście zachodzić interakcje transgraniczne lub na których można zidentyfikować obszary funkcjonalne bez uszczerbku dla ewentualnych

¹² Zgodnie z *Praktycznym podręcznikiem współpracy transgranicznej* jest ona definiowana jako bezpośrednia sąsiedzka współpraca władz regionalnych i lokalnych wzdłuż granicy we wszystkich dziedzinach życia przy udziale wszystkich zainteresowanych stron (*Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, SERG, Gronau 2000, A1, s. 12).

dostosowań koniecznych do zapewnienia spójności i ciągłości obszarów objętych programami współpracy. Komponent obejmujący współpracę transgraniczną powinien również uwzględniać współpracę między co najmniej jednym państwem członkowskim lub jego regionami a co najmniej jednym państwem lub regionem lub innym terytorium poza Unią Europejską. W rozporządzeniu znalazły się również odwołania do projektów opartych na kontaktach międzyludzkich i projektach o małej skali, które stanowią istotne i skuteczne narzędzie o dużej europejskiej wartości dodanej służące usuwaniu przeszkód na granicach i przeszkód transgranicznych, wspieraniu kontaktów między lokalnymi mieszkańcami oraz integrowaniu regionów przygranicznych i ich obywateli.

Strategiczny wymiar Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Europejska Współpraca Terytorialna wiąże się bezpośrednio z prowadzeniem polityki strategicznej regionu, której główną składową jest strategia¹³. Słowo to pochodzi z języka greckiego (gr. *stratós* – ‘armia’, *ágein* – ‘dowodzić’) i oznacza przygotowanie oraz prowadzenie wojny jako całości, a także poszczególnych jej kampanii i bitew¹⁴. Strategia stanowi zapis zintegrowanych i skoordynowanych działań przedstawiający cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych oraz przy uwzględnieniu dostępnych zasobów¹⁵. Podstawą przemian jednostek samorządu terytorialnego są strategie rozwoju. Na przykład Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymienia średniookresową strategię rozwoju kraju, inne strategie rozwoju, strategię rozwoju województwa, strategię rozwoju gminy i strategię rozwoju ponadlokalnego wśród strategii rozwoju regionu. Strategie rozwoju regionów można definiować jako koncepcje gospodarczych i społecznych zmian,

¹³ A. KLASIK, *Strategia rozwoju regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3, s. 8.

¹⁴ G. GORZELAK, B. JAŁOWIECKI, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3, s. 42.

¹⁵ A. SEKUŁA, *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – problemy i bariery*, [w:] B. FILIPIAK (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, t. 1, „Zeszyty Naukowe”, nr 471, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 11, Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 198.

wskazujące z jednej strony cele rozwoju, a z drugiej – siły sprawcze, środki, narzędzia, instrumenty i mechanizmy osiągnięcia tych celów¹⁶. Ujmują one zmianę struktur ich dotychczasowej działalności gospodarczej i społecznej, zatrudnienia, sieci osadniczej czy zagospodarowania środowiska¹⁷. Według Andrzeja Klasika strategie rozwoju obejmują następujące elementy¹⁸:

- opis obecnej i przyszłej sytuacji regionu, w tym opis środków i rezultatów działań podjętych w poprzednim okresie,
- opis generalnych celów i opcji strategicznych regionu, wynikających z sytuacyjnej analizy strategicznej,
- opis dziedzinowych priorytetów rozwoju, specyficznych celów strategicznych i kierunków działań,
- indykatywną całościową tabelę finansową środków alokowanych na dziedzinowe priorytety rozwoju.

Za składową strategii regionalnych można również fakultatywnie uznać opis systemów monitorowania i oceny. Cele i zadania przyjęte w strategiach rozwoju są zróżnicowane, co jest podyktowane między innymi: istniejącymi potrzebami w zakresie poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowej oraz związanymi z nimi projektami i pomysłami zmian, oczekiwaniami podmiotów uczestniczących w przygotowaniu strategii, współpracą władz samorządowych ze społecznością i aktywizowaniem współdziałających partnerów, dotychczasową strukturą działalności i potrzebą jej restrukturyzacji, posiadanymi zasobami, które nie są w pełni wykorzystane, możliwościami pozyskania środków zewnętrznych na wdrożenie proponowanych zmian¹⁹.

Analiza przeprowadzona przez Tomasza Studzienieckiego²⁰ w 2015 roku pokazuje, że strategię stały się również ważnym narzędziem rozwoju

¹⁶ K. HEFFNER, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. STRZELECKI (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 159.

¹⁷ A.P. WIATRAK, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego jako narzędzie rozwoju i aktywności ludności*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, nr 6, s. 303.

¹⁸ A. KLASIK, *Strategia rozwoju regionu...*, s. 9.

¹⁹ A.P. WIATRAK, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego jako narzędzie rozwoju i aktywności ludności...*, s. 304.

²⁰ T. STUDZIENIECKI, *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, [w:] B. STOPCZYŃSKI, M. TURNIAK (red.), *Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. 16, z. 4, cz. 1, s. 27.

euroregionów, choć ich opracowanie w odniesieniu do tego typu struktur nie jest obowiązkowe. Czołową rolę w powstawaniu dokumentów strategicznych odgrywają władze samorządowe, co wynika w dużej mierze z uregulowań prawnych. Narodowe komponenty euroregionów mają bowiem w zdecydowanej większości status stowarzyszeń. Polskie strony euroregionów, opracowując strategie, uwzględniają i powołują się na obowiązujące dokumenty krajowe i międzynarodowe. Dokumenty strategiczne wykazują zbliżoną strukturę, która różni się drzewem celów i priorytetami. W tworzeniu strategii euroregionalnych częściowe zastosowanie ma model strategii regionalnej. Silną stroną strategii euroregionów jest część diagnostyczna. W części projekcyjnej pojawia się cel, misja lub wizja. Problem stanowi jednak wskazanie konkretnych projektów i działań, co wynika z faktu, że euroregiony, w odróżnieniu od regionów, dysponują bardzo ograniczonymi funduszami.

Aby móc bardziej efektywnie wykorzystywać potencjał związany z polityką spójności na lata 2021–2027, a zarazem lepiej przygotować się do absorpcji środków dzięki dobrze opracowanym strategiom, euroregiony powinny wziąć pod uwagę opinię Europejskiego Komitetu Regionów, która uwzględnia osiem kluczowych grup zaleceń dotyczących skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 roku. Do zaleceń tych należą²¹:

1. Strategiczne planowanie regionalne jako punkt wyjścia dla pomyślnego rozwoju.
2. Cele zrównoważonego rozwoju jako podstawa długoterminowych strategii miast i regionów.
3. Miasta i regiony opierające swoje strategie rozwoju regionalnego na dokładnej ocenie perspektywicznej.
4. Inwestowanie w budowanie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej jako warunek skutecznego wydatkowania środków publicznych.
5. Propagowanie synergii między funduszami i innymi podmiotami.
6. Współpraca terytorialna w obszarach funkcjonalnych.

²¹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zalecenia dotyczące skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 roku (2020/C 39/03), 136. SESJA PLENARNA KR-U, 7.10.2019–9.10.2019.

7. Projekty współpracy z sąsiadującymi krajowymi lub regionalnymi programami EFSI.
8. Propagowanie podejścia terytorialnego przez wykorzystanie pełnego potencjału narzędzi zintegrowanych, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) i zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).

W ramach pierwszego zalecenia podkreślono między innymi, że polityka spójności powinna łączyć cele strategiczne w zakresie sprostania wyzwaniom na poziomie europejskim i globalnym z długoterminowymi strategiami rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym oraz ich realizacją w terenie. Zaznaczono, że liczne wyzwania stojące przed miastami i regionami mają silny wymiar terytorialny, ponieważ ich oddziaływanie wykracza poza obszary i granice administracyjne. Ponadto zaakcentowano znaczenie strategii terytorialnych w ukierunkowaniu inwestycji w sposób zintegrowany i skoordynowany.

W ramach drugiego zalecenia zarekomendowano między innymi miastom i regionom uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju jako zasady przewodniej przy opracowywaniu strategii rozwoju regionalnego lub lokalnego, szczególnie w odniesieniu do strategii na rzecz zrównoważonej Europy 2030, która nadal musi być rozwijana (wymaga to również, aby miasta i regiony, jako decydenci najbliżsi swoim obywatelom, przedsiębiorcom i społecznościom lokalnym, dopasowały cele zrównoważonego rozwoju do specyfiki terenu).

W ramach trzeciego zalecenia zwrócono między innymi uwagę na to, że kluczowe przyszłe wyzwania rozwojowe, którymi należy zająć się w ramach strategii regionalnych, związane są z megatrendami oraz zmianami środowiskowymi, co będzie miało istotne konsekwencje dla gospodarek i społeczeństw we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Wskazano konieczność wzmocnienia spójności zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem aspektów adaptacji do zmian klimatu. Przypomniano również, że planowanie przestrzenne jest kluczem do ograniczenia zagrożeń wynikających ze wzrostu ekstremalnych zjawisk pogodowych i klęsk żywiołowych. Podkreślono ważną rolę zielonej i niebieskiej infrastruktury w łagodzeniu zmian klimatu i przystosowaniu się do nich oraz w powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej. Wezwano państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne do uwzględnienia różnorodności biologicznej w procesie decyzyjnym oraz

dokumentach strategicznych. Wskazano, że w podejściu terytorialnym musi być uwzględniona tożsamość regionalna i lokalna, a poszczególne społeczności ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za kształtowanie polityki i mają bezpośrednie uprawnienia w tym zakresie.

W ramach czwartego zalecenia zaapelowano między innymi o odpowiednie wsparcie rozwoju umiejętności i kompetencji cyfrowych obywateli na wszystkich poziomach edukacji.

W ramach piątego zalecenia podkreślono między innymi, że aby zapewnić synergię i zwiększyć wpływ i skuteczność różnych instrumentów, kluczowe jest dostosowanie strategii i sposobów interwencji, a także współpracy między różnymi podmiotami od najwcześniejszych etapów procesu programowania. Oceniono, że inicjatywy, strategie, plany działania i partnerstwa publiczno-prywatne wdrażane w ramach nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii, sztuki i matematyki (STEAM) na poziomie lokalnym i regionalnym, mogą odegrać ważną rolę w zmniejszaniu różnic w rozwoju w całej Europie.

W ramach szóstego zalecenia zauważono między innymi, że granice administracyjne często nie odpowiadają powiązaniom gospodarczym na całym terytorium. Podkreślono, że w prawie każdej kwestii rozwojowej wpływ terytorialny wykracza poza lokalne obszary i granice administracyjne, a decyzje na różnych poziomach muszą być podejmowane wspólnie. Wskazano konieczność zwrócenia szczególnej uwagi – zwłaszcza w odniesieniu do poprawy łączności tych miejsc i rozwijania powiązań między nimi – na sytuację regionów odległych, peryferyjnych, odizolowanych, słabo zaludnionych, przygranicznych lub tych, których rozwój pod jakimkolwiek względem pozostaje w tyle i które borykają się ze szczególnymi trudnościami, zwłaszcza regionów górskich i wyspiarskich. Zalecono opracowanie wspólnych strategii dla obszarów funkcjonalnych i w miarę możliwości dostosowanie odpowiednich strategii i programów.

W ramach siódmego zalecenia zarekomendowano między innymi instytucjom zarządzającym pełne wykorzystanie możliwości, jakie stwarza rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy polityki spójności, aby programować projekty współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej z regionalnymi programami Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych w celu zajęcia się obszarami funkcjonalnymi ponad granicami.

W ramach ósmego zalecenia wskazano między innymi, że uczestnictwo, konsultacje i współpraca społeczności lokalnych i wszystkich lokalnych podmiotów publicznych i prywatnych stanowi szczególną wartość dodaną, co zapewnia wykorzystanie wiedzy lokalnej i specjalistycznej oraz uwzględnienie szczególnych potrzeb obszarów. Zwrócono uwagę na ważną rolę inteligentnych specjalizacji we wzmacnianiu regionalnych systemów innowacji, w wymianie wiedzy między regionami oraz w zwiększaniu synergii, szczególnie z europejskim finansowaniem badań.

Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027

Euroregion Śląsk Cieszyński jest jednym z sześciu euroregionów zlokalizowanych na polsko-czeskim pograniczu. Umowa²² o jego utworzeniu została podpisana 22 kwietnia 1998 roku przez Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” i Regionální sdružení pro česko-polskou spolupráci Těšínského Slezska (Regionalne Stowarzyszenie Polsko-Czeskiej Współpracy Śląska Cieszyńskiego)²³. Euroregion leży na obszarze przygranicznym południowej Polski oraz północno-wschodnich Czech, w sąsiedztwie Słowacji. Po stronie polskiej rozciąga się on od Godowa do Istebnej, z kolei na terenie Republiki Czeskiej od Bogumina (Bohumín) po Hreczawę (Hrčava). Jego powierzchnia wynosi około 1730 kilometrów kwadratowych. W 2020 roku teren ten zamieszkiwało 637 203 mieszkańców (z czego 311 543 przypadało na część polską²⁴, a 325 660 na część czeską²⁵). Członkami Euroregionu ze strony polskiej jest szesnaście gmin województwa śląskiego i jeden powiat – cieszyński, ze strony czeskiej w jego skład wchodzi ponad czterdzieści gmin zrzeszonych w trzech stowarzyszeniach²⁶.

²² Euroregion jest umową o wspólnocie polskich i czeskich stowarzyszeń miast, gmin oraz związków gmin. Stowarzyszenia te działają na podstawie przepisów prawnych państwa, w którym są zarejestrowane. Zatem nie ma on osobowości prawnej.

²³ Od 2008 roku Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska.

²⁴ Stan na 31 grudnia 2020 roku, Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

²⁵ Stan na 1 stycznia 2020 roku, Krajská správa ČSÚ v Ostravě.

²⁶ Umowa o współpracy regionalnej pod nazwą Euroregion Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko.

Zgodnie z zapisami umowy o współpracy regionalnej głównymi celami Euroregionu Śląsk Cieszyński są:

- wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rozwoju regionu,
- wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rynku pracy,
- współpraca przy planowaniu przestrzennym,
- rozwiązywanie wspólnych problemów w dziedzinie transportu, komunikacji i łączności oraz bezpieczeństwa obywateli,
- rozwiązywanie wspólnych problemów dotyczących ekologii i środowiska naturalnego,
- współpraca przy zapobieganiu i likwidacji następstw klęsk żywiołowych,
- współpraca w dziedzinie gospodarczej i handlowej,
- rozwój turystyki, ruchu podróży łącznie z dalszym usprawnieniem ruchu granicznego,
- akcje wspierające rozwój kultury, oświaty i sportu, zwłaszcza wymiana informacji dotyczących tych działań,
- wymiana kulturalna i opieka nad wspólnym dziedzictwem kultury,
- współpraca służb ratowniczych i górskich na terenie Euroregionu,
- współpraca między szkołami i młodzieżą na terenie Euroregionu.

Podstawowym narzędziem wspierającym osiągnięcie wyżej wymienionych celów jest Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027, która zastąpiła dotychczas obowiązujący dokument kształtujący politykę euroregionalnego rozwoju²⁷. Dokument składa się z dwóch głównych części: metodologiczno-diagnostycznej i strategiczno-operacyjnej, obejmujących łącznie dziewięć rozdziałów. W części pierwszej opisano proces prac nad strategią, charakterystykę Euroregionu Śląsk Cieszyński oraz wyniki badań skierowanych do szerokiej i wąskiej grupy odbiorców. W części drugiej przedstawiono transgraniczne obszary funkcjonalne, wizję, misję, obszary tematyczne, cele operacyjne, kierunki działań i działania, a także system wdrażania i finansowanie strategii.

²⁷ T. BALCAR, B. KASPEREK, V. LAŠTŮVKA, M. MALAKA, M. OLSZEWSKI, M. RAZIMA, P. SLOVÁČEK RYPIENOVÁ, *Przyszła współpraca terytorialna w Euroregionie Śląsk Cieszyński – studium*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín 2015, s. 46; M. OLSZEWSKI, *Przyszła współpraca terytorialna w Euroregionie Śląsk Cieszyński – studium (materiały źródłowe i uzupełniające)*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín 2015, s. 187.

Prace nad dokumentem strategicznym trwały od listopada 2020 do grudnia 2021 roku i stanowiły przedmiot jednego z projektów dofinansowanego z Funduszu Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński w ramach programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska²⁸. Obejmowały one między innymi spotkania robocze zespołu projektowego, warsztaty, badania ankietowe, badania fokusowe, konferencje.

Zebrane wyniki badań skierowanych do szerokiej grupy odbiorców pozwoliły na uzyskanie informacji o specyfice organizacji zaangażowanych we współpracę transgraniczną prowadzoną w Euroregionie, dziedzinach, w których współpraca transgraniczna jest najgorsza/najlepsza, mających największe/najmniejsze znaczenie dla przyszłości Euroregionu, a także tych, które są najbardziej problematyczne z punktu widzenia współpracy transgranicznej. Ponadto ta część badań umożliwiła określenie preferencji dotyczących współpracy z partnerami w latach 2021–2027 w ramach poszczególnych dziedzin oraz zainteresowania aplikowaniem o środki przeznaczone na wspieranie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w ramach osi priorytetowych nowego programu Interreg Czechy – Polska. Zestawienie kluczowych wniosków dotyczących powyższych zagadnień, mających odzwierciedlenie w części diagnostycznej strategii, przedstawiono w tabeli 1.

Inna część diagnozy strategicznej wiązała się z badaniami skierowanymi do wąskiej grupy odbiorców i służyła przeprowadzeniu analizy SWOT²⁹. Jej celem było również zebranie propozycji projektowych, jakie mogą być realizowane z partnerami po drugiej stronie granicy w latach 2021–2027³⁰. Zestawienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, które zostały wskazane przez największą liczbę osób ankietowanych w ramach poszczególnych dziedzin współpracy, przedstawiono w tabeli 2. Stanowią one niewielki procent z łącznie trzystu dziewięćdziesięciu czynników, które uwzględniono w dokumencie strategicznym w analizie SWOT.

²⁸ Karta projektu „InfoSpace”, Materiały Stowarzyszenia Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”.

²⁹ Na podstawie listy zaproponowanych odpowiedzi.

³⁰ Propozycje projektowe znalazły swoje odzwierciedlenie w części strategicznej dokumentu.

Tabela 1. Kluczowe wnioski dotyczące zagadnień objętych badaniami skierowanymi do szerokiej grupy odbiorców

Zagadnienie	Kluczowe wnioski
1	2
Specyfika organizacji zaangażowanych we współpracę transgraniczną prowadzoną w Euroregionie	<ul style="list-style-type: none"> w badaniach związanych z tworzeniem dokumentu strategicznego wzięły udział 132 organizacje, z czego 74 (56,1%) wskazały Polskę, a 58 (43,9%) Czechy jako kraj, w którym prowadzą swoją działalność, spośród wszystkich badanych instytucji 56,1% reprezentowało jednostki samorządu terytorialnego lub ich jednostki organizacyjne, 32,6% organizacje pozarządowe, 11,3% sektor biznesu
Dziedziny ³¹ , w których współpraca transgraniczna jest najlepsza/najgorsza	<ul style="list-style-type: none"> do dziedzin, w których współpraca transgraniczna jest najlepsza, zaliczono kulturę, turystykę i sport (odpowiednio 28,5%, 25,3%, 13,6% wskazań spośród wszystkich badanych instytucji), dziedzinami ocenianymi najgorzej w przekroju całościowym (euroregionalnym) były planowanie przestrzenne i transport (po 16,8%) oraz ochrona zdrowia (16,5%)
Dziedziny, które mają największe/najmniejsze znaczenie dla przyszłości Euroregionu	<ul style="list-style-type: none"> wśród dziedzin, które, zdaniem większości badanych, mają największe znaczenie dla przyszłości Euroregionu, wymieniono turystykę, kulturę, przedsiębiorczość i ochronę środowiska (odpowiednio 16,8%, 15,2%, 11,7%, 11,2% wskazań spośród wszystkich badanych instytucji), do dziedzin o najmniejszym znaczeniu dla przyszłości Euroregionu zaliczono w pierwszej kolejności planowanie przestrzenne i zarządzanie kryzysowe (odpowiednio 25,5% oraz 17,9% wskazań w przekroju całościowym), w drugiej zaś – sport, ochronę zdrowia i szkolnictwo (odpowiednio 14,5%, 12,3%, 12,3% wskazań spośród wszystkich badanych instytucji)
Dziedziny, które są najbardziej problematyczne z punktu widzenia współpracy transgranicznej	<ul style="list-style-type: none"> za najbardziej problematyczne dziedziny współpracy (na których powinna skupić się działalność Euroregionu) zostały uznane ochrona środowiska, przedsiębiorczość, transport i turystyka (wskazało je odpowiednio 16,8%, 14,5%, 12,5%, 12% wszystkich ankietowanych)

³¹ Podlegającymi ocenie dziedzinami były: kultura, sport, turystyka, przedsiębiorczość, szkolnictwo, transport, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, planowanie przestrzenne, zarządzanie kryzysowe.

cd. tab. 1.

1	2
Preferencje dotyczące współpracy z partnerami w latach 2021–2027 w ramach poszczególnych dziedzin	<ul style="list-style-type: none"> • preferencje dotyczące współpracy z partnerami z drugiej strony granicy w latach 2021–2027 w ramach poszczególnych dziedzin były następujące: <ul style="list-style-type: none"> – kultura – 51,5% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „na pewno będziemy współpracować”; – sport – 28,9% badanych wskazało odpowiedź „być może będziemy współpracować”, a 25,2% „na pewno będziemy współpracować”; – turystyka – 44,4% osób zadeklarowało, że „na pewno będzie współpracować”; – przedsiębiorczość – 27,1% badanych wybrało odpowiedź „być może będziemy współpracować”; – szkolnictwo – najczęściej osób wskazywało odpowiedź „być może będziemy współpracować” (24,1%), – transport – 32,6% ankietowanych zadeklarowało, że „być może będzie współpracować”; – ochrona środowiska – największy odsetek badanych (28,6%) udzielił odpowiedzi „być może będziemy współpracować”; – ochrona zdrowia – większość ankietowanych odpowiedziała, że „raczej nie będzie współpracować” lub „na pewno nie będzie współpracować” (odpowiednio 31,1% i 26,4%), – planowanie przestrzenne – większość badanych wskazała odpowiedzi „raczej nie będziemy współpracować” (34,6%) i „na pewno nie będziemy współpracować” (28,6%), – zarządzanie kryzysowe – 32,6% ankietowanych wskazało odpowiedź „na pewno nie będziemy współpracować”
Zainteresowanie aplikowaniem o środki przeznaczone na wspieranie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w latach 2021–2027 w ramach poszczególnych dziedzin	<ul style="list-style-type: none"> • zainteresowanie aplikowaniem o środki przeznaczone na wspieranie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej w latach 2021–2027 w ramach poszczególnych dziedzin (osi priorytetowych) kształtowało się następująco: <ul style="list-style-type: none"> – „Wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe” – 29,5% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „być może będziemy aplikować”; – „Sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia” – 24,2% badanych wskazało odpowiedź „być może będziemy aplikować”; – „Wzmocnienie roli kultury i turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych” – wśród 27,3% osób najczęściej wybieraną

cd. tab. 1.

1	2
	<p>odpowiedzią była „raczej będziemy aplikować”, a druga w kolejności „być może będziemy aplikować” (25%),</p> <ul style="list-style-type: none"> - „Rozwój zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej” – 28,8% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „być może będziemy aplikować”, a 27,3% wybrało wariant „raczej nie będziemy aplikować”, - „Lepsze zarządzanie współpracą Interreg” – najwięcej osób wskazywało odpowiedź „być może będziemy aplikować” (32,6%) oraz „raczej nie będziemy aplikować” (29,5%), - „Sprzyjanie wzrostowi i konkurencyjności MŚP” – po 30,3% ankietowanych udzieliło odpowiedzi „być może będziemy aplikować” i „na pewno nie będziemy aplikować”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. OLSZEWSKI (red.), *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín 2021.

W Strategii rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027 poza standardowymi elementami, o których wspomniano w rozdziale poświęconym strategicznemu wymiarowi Europejskiej Współpracy Terytorialnej, znalazło się również bezpośrednie odniesienie do transgranicznych obszarów funkcjonalnych, a sam dokument definiuje pięć tego typu obszarów:

- Transgraniczny Obszar Funkcjonalny Brenna, Goleiszów, Skoczów, Ustron / Bystrice, Hrádek, Nýdek, Třinec, Vendryně, Regionální rada Třinec,
- Transgraniczny Obszar Funkcjonalny Godów, Hażlach, Jastrzębie-Zdrój, Zebrzydowice / Bohumín, Chotěbuz, Havířov, Karviná, Petrovice u Karviné, Svazek měst a obcí okresu Karviná,
- Transgraniczny Obszar Funkcjonalny Cieszyn / Český Těšín,
- Transgraniczny Obszar Funkcjonalny Istebna, Wisła, Powiat Cieszyński / Bukovec, Dolní Lomná, Horní Lomná, Hřava, Jablunkov, Mosty u Jablunkova, Písečná, Písek, Sdružení obcí Jablunkovska,
- Transgraniczny Obszar Funkcjonalny Chybie, Dębowiec, Jasienica, Jaworze, Strumień / Albrechtice, Orlová, Petřvald, Rychvald, Těrlicko, Sdružení obcí povodí Stonávky.

Tabela 2. Zestawienie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, które zostały wskazane przez największą liczbę osób ankietowanych w ramach poszczególnych dziedzin współpracy

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • bogate, różnorodne i żywe tradycje (<u>kultura</u>), • odpowiednie warunki uprawiania sportu i aktywności związanych ze spędzaniem wolnego czasu (<u>sport</u>), • potencjał turystyczny regionu (uksztaltowanie terenu, liczne zabytki i atrakcje przyrodnicze, miejscowa kultura i folklor) (<u>turystyka</u>), • położenie regionu na skrzyżowaniu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych, szybkie połączenia z dużymi ośrodkami miejskimi umożliwiające nawiązywanie współpracy gospodarczej (<u>przedsiębiorczość</u>), • duża liczba szkół oraz dobry poziom szkolnych i pozaszkolnych form kształcenia (<u>szkolnictwo</u>), • położenie regionu na skrzyżowaniu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych, w tym szlaków łączących Polskę i Republikę Czeską (<u>transport</u>), • duża bioróżnorodność (wiele cennych gatunków roślin i zwierząt, duża liczba zbiorników wodnych, wód stojących i płynących) (<u>ochrona środowiska</u>), • wykwalifikowane zasoby kadrowe w placówkach ochrony zdrowia i pomocy społecznej (<u>ochrona zdrowia</u>), • dobra dostępność do sieci energetycznej, gazowej, wodociągowej i telefonicznej, w tym do sieci Internetu szerokopasmowego (<u>planowanie przestrzenne</u>), • wykwalifikowane zasoby kadrowe (<u>zarządzanie kryzysowe</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> • pandemia COVID-19, która odcisnęła silne piętno na instytucjach kultury i działalności kulturalnej (<u>kultura</u>), • pandemia COVID-19, która odcisnęła silne piętno na instytucjach związanych ze sportem i działalności sportowej (<u>sport</u>), • brak połączonych ze sobą ścieżek rowerowych (<u>turystyka</u>), • zanikanie drobnego handlu (<u>przedsiębiorczość</u>), • niedostateczne wyposażenie szkół w nowoczesne technologie do prowadzenia zajęć, odczuwalne zwłaszcza podczas pandemii COVID-19 (<u>szkolnictwo</u>), • brak wystarczającej liczby miejsc parkingowych (<u>transport</u>), • zanieczyszczenie powietrza spowodowane przez niską emisję, przemysł i transport drogowy (<u>ochrona środowiska</u>), • pandemia COVID-19, która odcisnęła silne piętno na służbie zdrowia (<u>ochrona zdrowia</u>), • brak skanalizowania niektórych obszarów (<u>planowanie przestrzenne</u>), • brak systemu monitoringu na terenie niektórych gmin i miejscowości (<u>zarządzanie kryzysowe</u>)

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • poczucie przynależności do regionu (<u>kultura</u>), • kreowanie nawyków podejmowania aktywności fizycznej (<u>sport</u>), • powstanie i rozwój nowych produktów turystycznych oraz turystycznych szlaków tematycznych (<u>turystyka</u>), • rozwój małej i średniej przedsiębiorczości (<u>przedsiębiorczość</u>), • poprawa stanu technicznego i wyposażenia szkół (<u>szkolnictwo</u>), • wykorzystanie położenia regionu na skrzyżowaniu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych (<u>transport</u>), • wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz technologii zwiększających efektywność energetyczną (<u>ochrona środowiska</u>), • wzrost zainteresowania zdrowym stylem życia, zdrową żywnością wśród różnych grup wiekowych, zwłaszcza wśród młodzieży (<u>ochrona zdrowia</u>), • dalsza rewitalizacja, modernizacja zasobów mieszkaniowych podnosząca ich atrakcyjność (<u>planowanie przestrzenne</u>), • modernizacja zaplecza i infrastruktury technicznej związanej z zarządzaniem kryzysowym (<u>zarządzanie kryzysowe</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> • tendencja do zmniejszania zainteresowania młodzieży kulturą regionu, skutki pandemii COVID-19 (<u>kultura</u>), • wysokie koszty utrzymania i korzystania z obiektów sportowych (<u>sport</u>), • sytuacja społeczno-gospodarcza w regionie i na świecie (<u>turystyka</u>), • odpływ młodych, wykwalifikowanych obywateli z regionu (<u>przedsiębiorczość</u>), • brak wypracowanego nawyku uczenia się przez całe życie (<u>szkolnictwo</u>), • likwidacja istniejących połączeń autobusowych i kolejowych i związana z tym słabnąca dostępność komunikacyjna regionu, wzrastające zatłoczenie centrów miast i miejsc o zwiększonej recepcji turystycznej (<u>transport</u>), • wzrost kosztów związany z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska – ograniczenie emisji CO₂, gospodarka odpadami (<u>ochrona środowiska</u>), • wzrost zachorowań na choroby cywilizacyjne (<u>ochrona zdrowia</u>), • rosnące ceny pozyskania terenów inwestycyjnych (<u>planowanie przestrzenne</u>), • nasilające się zagrożenia klimatyczne, w tym długotrwałe susze, powodzie i wichury (<u>zarządzanie kryzysowe</u>)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. OLSZEWSKI (red.), *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionalní sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín 2021.

Obszary te można zaklasyfikować jako obszary charakteryzujące się systemem powiązań kooperacyjnych różnych interesariuszy³².

Wizja Euroregionu Śląsk Cieszyński zaproponowana w strategii nawiązuje do wizji zdefiniowanych w strategiach regionalnych województwa śląskiego

³² A. JAKUBOWSKI, K. TRYKACZ, T. STUDZIENIECKI, J. SKIBIŃSKI, *Identifying cross-border functional areas. Conceptual background, empirical evidence and policy implications – prezentacja*, 18th European Week of Regions and Cities, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej UMCS, Uniwersytet Morski w Gdyni, październik 2020 roku.

i województwa morawsko-śląskiego (Moravskoslezský kraj)³³. Zgodnie z nią „Euroregion Śląsk Cieszyński będzie spójnym terytorialnie regionem europejskim, o konkurencyjnej gospodarce, łączącym tradycję z nowoczesnością, zapewniającym mieszkańcom bardzo dobre warunki do życia, pracy i rekreacji w czystym środowisku”. Z kolei misją Euroregionu jest „wzmacnianie krajowej i międzynarodowej pozycji regionu, rozwijanie potencjału społeczno-gospodarczego, troska o dziedzictwo przyrodniczo-kulturowe oraz podnoszenie jakości życia z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju”.

Kluczowy element części planistyczno-operacyjnej stanowi opis obszarów tematycznych, celów operacyjnych, kierunków działań i działań służących do osiągnięcia zarysowanej w strategii wizji rozwoju Euroregionu. W dokumencie wymieniono dziesięć obszarów tematycznych odpowiadających nazwom dziedzin współpracy poddanych analizie w części metodologiczno-diagnostycznej: kultura, sport, turystyka, przedsiębiorczość, szkolnictwo, transport, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, planowanie przestrzenne, zarządzanie kryzysowe. W ramach każdego obszaru tematycznego wskazano trzy cele operacyjne. Zdefiniowano także dziewięćdziesiąt kierunków działań oraz sto trzydzieści działań. Największa liczba kierunków działań została zaproponowana w obszarze tematycznym „Sport” (czternaście kierunków), najmniejsza – w obszarach tematycznych „Transport”, „Ochrona zdrowia”, „Planowanie przestrzenne”, „Zarządzanie kryzysowe” (po sześć kierunków). Z punktu widzenia pojedynczego celu operacyjnego największą liczbą kierunków działań (sześć) odznacza się Cel operacyjny I.1. Bogata oferta kulturalna (obszar tematyczny „Kultura”), z kolei najmniejszą (jeden): Cel operacyjny I.3. Profesjonalne zaplecze kultury (obszar tematyczny „Kultura”), Cel operacyjny VI.1. Łatwo dostępny region, Cel operacyjny VI.2. Lepsze połączenia komunikacyjne (oba cele należą do obszaru tematycznego „Transport”), Cel operacyjny VIII.2. Innowacyjne metody leczenia (obszar tematyczny „Ochrona zdrowia”). Jeśli zaś chodzi o działania, to spośród całkowitej liczby stu trzydziestu aktywności najwięcej

³³ *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”*. Zielone Śląskie, Departament Rozwoju Regionalnego, Referat Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice, październik 2020 roku, s. 167; *Strategie rozvoje Moravskoslezského kraje 2019-2027*, BeePartner a. s./RADDIT consulting s. r. o., Ostrava, sierpień 2019 roku, s. 111.

przypadło na obszary tematyczne „Kultura”, „Transport” i „Planowanie przestrzenne” (po piętnaście działań), a najmniej (dziewięć działań) – na obszar tematyczny „Zarządzanie kryzysowe” (tabela 3).

W działania wymienione w strategii wpisują się – oprócz projektów zdefiniowanych przez partnerów umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”, lokalne samorządy i ich jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, instytucje zajmujące się przedsiębiorczością i mieszkańców – również kluczowe transgraniczne programy realizowane w Euroregionie, takie jak: Program „Greenways i Ekomuzea”, Program „INFOTUR”, Program „Marki Turystyczne”, Program „EuroInstytut Polsko-Czesko-Słowacki”, Program „Chcemy, abyście o Nas wiedzieli”, Program „MODEL”. Wdrażanie programów „Greenways i Ekomuzea”, „INFOTUR” oraz „Marki Turystyczne” zostało przyporządkowane do obszaru tematycznego „Turystyka”. Wdrażanie programów „EuroInstytut Polsko-Czesko-Słowacki” i „Chcemy, abyście o Nas wiedzieli” przyporządkowano do obszaru tematycznego „Szkolnictwo”, a wdrażanie Programu „MODEL” – do obszaru tematycznego „Zarządzanie kryzysowe”. Wszystkie powyższe programy znalazły swoje odzwierciedlenie w strategii jako działania.

Tabela 3. Liczba kierunków działań oraz działań w ramach obszarów tematycznych i celów operacyjnych zdefiniowanych w Strategii rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027

Symbol obszaru tematycznego i nazwa celu operacyjnego		Liczba kierunków działań	Liczba działań
1	2	3	4
KU	Cel operacyjny I.1. Bogata oferta kulturalna	6	15
	Cel operacyjny I.2. Zachowane dziedzictwo kulturowe	4	
	Cel operacyjny I.3. Profesjonalne zaplecze kultury	1	
SP	Cel operacyjny II.1. Aktywny mieszkaniec	4	13
	Cel operacyjny II.2. Silny kapitał społeczny	3	
	Cel operacyjny II.3. Optymalne warunki do uprawiania sportu i rekreacji	3	

cd. tab. 3.

1	2	3	4
TU	Cel operacyjny III.1. Wyjątkowe walory turystyczne	4	13
	Cel operacyjny III.2. Innowacyjne usługi, efektywna współpraca, wykształcone kadry	5	
	Cel operacyjny III.3. Nowoczesna infrastruktura turystyczna	2	
PR	Cel operacyjny IV.1. Innowacyjna gospodarka	4	14
	Cel operacyjny IV.2. Konkurencyjna gospodarka	4	
	Cel operacyjny IV.3. Satysfakcjonująca praca	4	
SZ	Cel operacyjny V.1. Efektywne kształcenie i doradztwo	4	11
	Cel operacyjny V.2. Atrakcyjne kształcenie i doradztwo	3	
	Cel operacyjny V.3. Nowoczesne kształcenie i doradztwo	2	
TR	Cel operacyjny VI.1. Łatwo dostępny region	1	15
	Cel operacyjny VI.2. Lepsze połączenia komunikacyjne	1	
	Cel operacyjny VI.3. Szybszy transport	4	
OŚ	Cel operacyjny VII.1. Czyste powietrze, woda i gleby	3	13
	Cel operacyjny VII.2. Wysokie walory środowiska	4	
	Cel operacyjny VII.3. Skutecznie zarządzane środowisko	2	
OZ	Cel operacyjny VIII.1. Efektywna służba zdrowia	2	12
	Cel operacyjny VIII.2. Innowacyjne metody leczenia	1	
	Cel operacyjny VIII.3. Profesjonalna opieka i kadry	3	
PP	Cel operacyjny IX.1. Mądrze zaplanowana przestrzeń	2	15
	Cel operacyjny IX.2. Harmonijny rozwój	2	
	Cel operacyjny IX.3. Spójność terytorialna	2	
ZK	Cel operacyjny X.1. Świadome zagrożenia społeczeństwo	2	9
	Cel operacyjny X.2. Skuteczna ochrona	2	
	Cel operacyjny X.3. Sprawnie działające służby	2	

Legenda: KU – kultura, SP – sport, TU – turystyka, PR – przedsiębiorczość, SZ – szkolnictwo, TR – transport, OŚ – ochrona środowiska, OZ – ochrona zdrowia, ZK – zarządzanie kryzysowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. OLSZEWSKI (red.), *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”/Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín 2021.

Zgodnie ze zdefiniowanym w strategii podejściem za jej implementację będą w głównej mierze odpowiadać partnerzy umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”. Ponadto w proces ten zostaną aktywnie włączone lokalne samorządy i ich jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, instytucje zajmujące się przedsiębiorczością oraz mieszkańcy. Z kolei wśród

propozycji, które znalazły się w wykazie instrumentów finansowych mogących efektywnie wesprzeć politykę współpracy i rozwoju Euroregionu w latach 2021–2027, znalazły się: Program Interreg V-A Czechy – Polska 2021–2027, Program Europa Środkowa 2021–2027, Program Interreg Europa 2021–2027, Program Interact IV 2021–2027, Program Kreatywna Europa 2021–2027, Program Europejski Korpus Solidarności 2021–2027, Program Obywatele, Równość, Prawa i Wartości 2021–2027 oraz Program Erasmus+.

Podsumowanie

Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027 stanowi odpowiedź na zachodzące w świecie i na polsko-czeskim pograniczu procesy, będące pochodną wielu czynników, w tym pandemii COVID-19³⁴, oraz wpisuje się bezpośrednio w założenia Europejskiej Współpracy Terytorialnej jako jednego z głównych priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej. To podstawowe narzędzie określające uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju Euroregionu w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz zabezpieczające ciągłość ich urzeczywistniania w perspektywie długookresowej. Zapisy zawarte w dokumencie są podstawą inicjowania i realizowania wspólnych działań partnerów umowy regionalnej pod nazwą „Euroregion Śląsk Cieszyński”, lokalnych samorządów, ich jednostek organizacyjnych, instytucji pozarządowych, podmiotów zajmujących się przedsiębiorczością i mieszkańców. Biorąc pod uwagę opinie Europejskiego Komitetu Regionów dotyczące skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 roku, Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027 uwzględnia pięć spośród ośmiu grup zaleceń Komitetu, wpływając tym samym na zwiększenie efektywności wykorzystania potencjału związanego z nową polityką spójności oraz lepsze przygotowanie interesariuszy do absorpcji środków przeznaczonych na finansowanie projektów. Są to:

³⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Regiony przygraniczne UE: „żywe laboratorium dla integracji europejskiej, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 14.7.2021 r., COM(2021) 393 final.

- grupa druga: Cele zrównoważonego rozwoju jako podstawa długoterminowych strategii miast i regionów przez rozwój wszystkich części Euroregionu dzięki wzmacnianiu ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju, likwidacji barier, włączenie obszarów związanych z restrukturyzacją i adaptacją, obszarów wiejskich oraz średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze w procesy rozwojowe,
- grupa trzecia: Miasta i regiony opierające swoje strategie rozwoju regionalnego na dokładnej ocenie perspektywicznej przez uwzględnienie problematyki dotyczącej:
 - wzmocnienia spójności zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem aspektów adaptacji do zmian klimatu w obszarze tematycznym „Planowanie przestrzenne” (Cel operacyjny IX.3. Spójność terytorialna) oraz obszarze tematycznym „Ochrona środowiska” (Cel operacyjny VII.1. Czyste powietrze, woda i gleby),
 - planowania przestrzennego jako podstawy ograniczenia zagrożeń wynikających ze wzrostu ekstremalnych zjawisk pogodowych i klęsk żywiołowych w obszarze tematycznym „Zarządzanie kryzysowe” (Cel operacyjny X.2. Skuteczna ochrona),
 - zielonej i niebieskiej infrastruktury w łagodzeniu zmian klimatu i przystosowaniu się do nich oraz w powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej w obszarze tematycznym „Ochrona środowiska” (Cel operacyjny VII.1. Czyste powietrze, woda i gleby oraz Cel operacyjny VII.2. Wysokie walory środowiska),
 - różnorodności biologicznej w procesie decyzyjnym oraz dokumentach strategicznych w obszarze tematycznym „Ochrona środowiska” (Cel operacyjny VII.3. Skutecznie zarządzane środowisko),
 - tożsamości regionalnej i lokalnej w obszarze tematycznym „Kultura” (Cel operacyjny I.2. Zachowane dziedzictwo kulturowe),
- grupa czwarta: Inwestowanie w budowanie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej jako warunek skutecznego wydatkowania środków publicznych poprzez uwzględnienie problematyki związanej z umiejętnościami i kompetencjami cyfrowymi obywateli na wszystkich poziomach edukacji

w ramach obszaru tematycznego „Szkolnictwo” (Cel operacyjny V.3. Nowoczesne kształcenie i doradztwo),

- grupa szósta: Współpraca terytorialna w obszarach funkcjonalnych przez zdefiniowanie pięciu transgranicznych obszarów funkcjonalnych zaklasyfikowanych jako obszary charakteryzujące się systemem powiązań kooperacyjnych różnych interesariuszy,
- grupa siódma: Projekty współpracy z sąsiadującymi krajowymi lub regionalnymi programami EFSI, zwłaszcza przez uwzględnienie kluczowych transgranicznych programów realizowanych w Euroregionie (Program „Greenways i Ekomuzea”, Program „INFOTUR”; Program „Marki Turystyczne”, Program „EuroInstytut Polsko-Czesko-Słowacki”, Program „Chcemy, abyście o Nas wiedzieli”, Program „MODEL”) w działaniach obejmujących trzy obszary tematyczne – „Turystykę”, „Szkolnictwo” i „Zarządzanie kryzysowe”. Programy te oparte są na wieloletniej współpracy międzyregionalnej z partnerami pochodzącymi z innych granic europejskich, w tym z pogranicza francusko-niemieckiego (EUWT Eurodystrykt PAMINA) oraz z sieci TEIN (Transfrontier Euro-Institut Network).

Literatura

- BALCAR T., KASPEREK B., LAŠŤŮVKA V., MALAKA M., OLSZEWSKI M., RAZIMA M., SLOVÁČEK RYPIENOVÁ P. (2015), *Przyszła współpraca terytorialna w Euroregionie Śląsk Cieszyński – studium*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín.
- BIENIEK E. et al. (2021), *Komentarz do Rozporządzenia UE dla polityki spójności na lata 2021–2027*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Warszawa.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski* (1999), Główny Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
- GORZELAK G., JAŁOWIECKI B. (2000), *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- HEFFNER K. (2008), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. STRZELECKI (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- JAKUBOWSKI A., TRYKACZ K., STUDZIENIECKI T., SKIBIŃSKI J. (2020), *Identifying cross-border functional areas. Conceptual background, empirical evidence and policy implications – prezentacja*, 18th European Week of Regions and Cities, Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej UMCS, Uniwersytet Morski w Gdyni.
- Karta projektu „InfoSpace”, Materiały Stowarzyszenia Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”.
- KLASIK A. (2000), *Strategia rozwoju regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- OLSZEWSKI M. (2011), *Euroregional cooperation as a contribution to EU-integration. The example of the Euroregion Śląsk Cieszyński (Cieszyn Silesia)*, [w:] B. WASSENBERG, J. BECK (red.), *Living and Researching Cross-Border Cooperation*, t. 3: *The European Dimension*, „Studies of the History of the European Integration”, nr 13, Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
- OLSZEWSKI M. (2015), *Przyszła współpraca terytorialna w Euroregionie Śląsk Cieszyński – studium (materiały źródłowe i uzupełniające)*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín.
- OLSZEWSKI M. (red.) (2021), *Strategia rozwoju Euroregionu Śląsk Cieszyński na lata 2021–2027*, Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” / Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, Cieszyn–Český Těšín (wersja elektroniczna).
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego.
- SEKUŁA A. (2007), *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – problemy i bariery*, [w:] B. FILIPIAK (red.), *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, t. 1, „Zeszyty Naukowe”, nr 471, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 11, Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Regiony przygraniczne UE: „żywe laboratoria dla integracji europejskiej, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 14.7.2021 r., COM(2021) 393 final.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”. Zielone Śląskie (2020)*, Departament Rozwoju Regionalnego, Referat Regionalne Centrum Analiz i Planowania Strategicznego, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Strategie rozvoje Moravskoslezského kraje 2019–2027 (2019)*, BeePartner a. s./RADDIT consulting s. r. o., Ostrava.
- STUDZIEŃECKI T. (2015), *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, [w:] B. STOPCZYŃSKI, M. TURNIAK (red.) *Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 16, z. 4, cz. 1.
- WIATRAC A.P. (2015), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego jako narzędzie rozwoju i aktywności ludności*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 17, nr 6.
- Wytoczne dla wnioskodawcy (2019)*, Fundusz Mikroprojektów Euroregionu Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska, Edycja 4.1, Euroregion Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko.

Marek Olszewski

Rozvojová strategie pro Euroregion Těšínské Slezsko – účinný nástroj pro realizaci cíle evropské územní spolupráce v rámci politiky soudržnosti EU na období 2021–2027

Shrnutí

Strategie jsou nejen jedním z důležitých nástrojů rozvoje územních samosprávných celků na různých úrovních na celostátní úrovni, ale také vytvářejí rámec pro vedení koordinované činnosti subjektů a socioekonomických partnerů na mezinárodní úrovni. Sahrávají zvláštní roli ve vztahu k přeshraničním regionům, včetně euroregionů, přispívají ke zvýšení efektivity jejich aktivit v oblasti řešení problémů charakteristických pro příhraniční oblasti, hospodaření s evropskými fondy nebo podpory institucí a komunit, které působí na jejich území.

Cílem tohoto článku je ukázat strategii rozvoje euroregionu Těšínské Slezsko jako účinného nástroje k dosažení cíle Evropské územní spolupráce v rámci politiky soudržnosti Evropské unie na období 2021–2027. V první části textu byla prezentována problematika související s Evropskou územní spoluprací v kontextu nového programového období. Další část se zaměřuje mimo jiné na etymologii pojmu „strategie“; definici „rozvojové strategie“, jejich prvků, cílů a úkolů; a také roli strategie v rozvoji euroregionů a klíčových otázek, které mají vliv na účinné navrhování studií tohoto typu. Poslední část článku byla věnována analýze strategie rozvoje euroregionu Těšínské Slezsko na období 2021–2027, s přihlédnutím zejména k procesu zpracování dokumentu, výsledkům výzkumů adresovaných široké i úzké skupině příjemců, přeshraničním funkčním oblastem, vizím, posláním, tematickým oblastem, operačním cílům, směrům činnosti a aktivit, a také systému implementace a financování strategie. Z posouzení výzkumu z pohledu klíčových skupin doporučení Evropského výboru regionů ohledně efektivního návrhu strategie regionálního rozvoje po roce 2020 vyplývá, že zohledňuje 5 z 8 skupin doporučení, což znamená významně zvýšení efektivity využití potenciálu spojeného s novou kohezní politikou a lepší přípravu zainteresovaných subjektů na čerpání prostředků určených na financování projektů.

Marek Olszewski

Rozvojová stratégia pre Euroregion Tešínské Sliezsko – účinný nástroj na realizáciu cieľa európskej územnej spolupráce v rámci politiky súdržnosti EÚ na obdobie 2021–2027

Z h r n u t i e

Stratégie sú nielen jedným z dôležitých nástrojov rozvoja územných samosprávnych celkov na rôznych úrovniach na celoštátnej úrovni, ale tiež vytvárajú rámec pre vedenie koordinovanej činnosti subjektov a socio-ekonomických partnerov na medzinárodnej úrovni. Zohrávajú osobitnú úlohu vo vzťahu k cezhraničným regiónom, vrátane euroregionov, prispievajú k zvýšeniu efektivity ich aktivít v oblasti riešenia problémov charakteristických pre pohraničné oblasti, hospodárenia s európskymi fondmi alebo podpory inštitúcií a komunít, ktoré pôsobia na ich území.

Cielom tohto článku je ukázať stratégiu rozvoja euroregionu Tešínske Sliezsko ako účinného nástroja na dosiahnutie cieľa Európskej územnej spolupráce v rámci politiky

súdržnosti Európskej únie na obdobie 2021–2027. V prvej časti textu bola prezentovaná problematika súvisiaca s Európskou územnou spoluprácou v kontexte nového programového obdobia. Ďalšia časť sa zameriava okrem iného na etymológiu pojmu „stratégia“; definíciu „rozvojovej stratégie“, jej prvkov, cieľov a úloh; a tiež úlohu stratégie v rozvoji euroregiónov a kľúčových otázok, ktoré majú vplyv na účinné navrhovanie štúdií tohto typu. Posledná časť článku bola venovaná analýze stratégie rozvoja euroregiónu Tešínske Sliezsko na obdobie 2021–2027, s prihliadnutím najmä na proces spracovania dokumentu, výsledky výskumov adresovaných širokej aj úzkej skupine príjemcov, cezhraničným funkčným oblastiam, víziám, poslaním, tematickým oblastiam, operačným cieľom, smerom činností a aktivít, a tiež systému implementácie a financovania stratégie. Z posúdenia výskumu z pohľadu kľúčových skupín odporúčaní Európskeho výboru regiónov ohľadom efektívneho návrhu stratégie regionálneho rozvoja po roku 2020 vyplýva, že zohľadňuje 5 z 8 skupín odporúčaní, čo znamená významne zvýšenie efektivity využitia potenciálu spojeného s novou kohéznou politikou a lepšiu prípravu zainteresovaných subjektov na čerpanie prostriedkov určených na financovanie projektov.

Marek Olszewski

Strategy of development of the Cieszyn Silesia Euroregion – a real instrument for the implementation of the european territorial cooperation within the EU cohesive poliicy for the years 2021–2027

S u m m a r y


Strategies are not just one of the essential tools for the development of local authorities units of various levels in the region, but they also provide a framework for the implementation of coordinated action by the entities and social & economic partners of the international community. They play a significant role in relation to cross-border areas, including Euroregions, contributing to the increase in effectiveness of their action in the scope of solutions that are characteristic for the area of cross-border problems, European funds management or support for institutions and societies, that function on their territories.

The purpose of this article is to show the development strategy for the Cieszyn Silesian Euroregion as an effective tool to implement the goal of the European Territorial


Cooperation within the UE cohesive policy for the years 2021–2027. The first part of the article discusses issues relating to the European Territorial Cooperation in the context of the new programming period. The next part focuses on, among others, the etymology of the term strategy; definition of development strategy, its elements, goals and tasks; as well as on the role of the strategy in the development of Euroregions and key issues, which have an impact on the effective designing of such type of works. The last part of the article shows the analysis of the strategy for the Cieszyn Silesia Euroregion development for the years 2021–2027, considering mainly the process of the work on the document, results of studies addressed to the wide and restricted group of customers, cross-border functional areas, vision, mission, thematic areas, operational goals, focus of actions and operations, as well as the system of the strategy implementation and financing. The assessment of the study from the point of view of the key groups of recommendations of the European Committee of the Regions regarding the effective design of the regional development strategy after 2020 shows that it takes into account 5 out of 8 groups of recommendations, thus significantly increasing the effectiveness of using the potential associated with the new cohesion policy and better preparation of stakeholders for the absorption of funds allocated to project financing.




Dr. Ing. Ingrid MAJEROVÁ
Slezská univerzita v Opavě, Katedra ekonomie a veřejné spravy,
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné [dále: OpfK]
majerova@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-0835-9128>


Ing. Irena SZAROWSKÁ, Ph.D
Slezská univerzita v Opavě, Katedra financí a účetnictví, OpfK
szarowska@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-5197-6455>


Ing. Radim DOLÁK, Ph.D
Slezská univerzita v Opavě, Katedra informatiky a matematiky, OpfK
dolak@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0003-4836-3508>


Doc. Ing. Marian LEBIEDZIK, Ph.D
Slezská univerzita v Opavě, Katedra ekonomie a veřejné spravy, OpfK
lebiezlik@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0001-8114-4417>

Ing. Tomáš PRAŽÁK, Ph.D
Slezská univerzita v Opavě, Katedra podnikové ekonomiky a managementu, OpfK
prazak@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-4119-8530>

Doc. Ing. Jarmila ŠEBESTOVÁ, Ph.D
Slezská univerzita v Opavě, Katedra podnikové ekonomiky a management, OpfK
sebestova@opf.slu.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-7493-0759>

Finanční stabilita municipalit Moravskoslezského kraje

Shrnutí

Obce se při svém hospodaření mohou dostat do situace, kdy v rozpočtu nemají dostatečné množství finančních prostředků na pokrytí výdajů, jako je údržba, výstavba a rekonstrukce infrastruktury, či na rozvoj svého území. To je pak vede k hledání cizích zdrojů, buď ve formě nenávratných, nebo návratných finančních prostředků, a tedy k zadlužování. V České republice patří otázka zadluženosti obcí a územně samosprávných

celků mezi diskutovaná témata. Důvodem je donedávna rostoucí objem zadluženosti obcí, který akceleroval v porevolučních letech velice rychlým tempem a dosud se dotýká více než poloviny obcí. Pokud obce nedisponují dostatečným množstvím svých finančních prostředků, nutných k financování běžných a investičních výdajů, musí nalézt cizí zdroje. To s sebou nese nejen pozitivní efekty v podobě zvyšování kvality života obcí, ale také efekty negativní v podobě neschopnosti výše uvedené cizí zdroje splácet a zvyšovat tak riziko finanční nestability obcí. Proto je nutno veřejné zdroje a jejich využívání monitorovat a kontrolovat. Jedním z významných ukazatelů monitoringu je likvidita obcí. Autoři tohoto článku chtějí představit efektivní nástroj na sledování ukazatelů zadluženosti nebo likvidity aplikaci Finanční stabilita municipalit Moravskoslezského kraje. Pro ilustrativní přehled konkrétních výsledků byl vybrán ukazatel podílu celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu a obce byly monitorovány v období od roku 2010 do roku 2016. V aktuální době měla na finanční stránku municipalit vliv pandemie COVID-19. Proto je důležité znát aktuální vývoj sledovaných ukazatelů zadluženosti a likvidity. Na základě znalosti těchto údajů mohou být přijímaná strategická rozhodnutí při řízení obce. Tento článek si klade za cíl představit ukazatele, které jsou volně dostupné na webové aplikaci <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> pro všechny obce nejen česko-polského pohraničí, ale také všech obcí MSK.

Klíčová slova: celková likvidita, finanční stabilita, strategie, municipality, Moravskoslezský kraj, zadluženost, okamžitá likvidita

Úvod

V České republice patří otázka zadluženosti obcí a územně samosprávných celků mezi diskutovaná témata. Důvodem je donedávna rostoucí objem zadluženosti obcí, který akceleroval v porevolučních letech velice rychlým tempem a dosud se dotýká více než poloviny obcí. Největší podíl na zadlužení tvoří čtyři největší města s vysokou výší dluhu. Tato města, na rozdíl od malých obcí, však nemají problém se splácením dluhu a rizikovost je tedy nízká. Je proto velmi žádoucí věnovat pozornost nejen celkovému zadlužení a jeho struktuře, ale také schopnosti obcí svůj dluh splácet.

Objektem zkoumání tohoto článku je také analýza problematiky likvidity všech obcí Moravskoslezského kraje, a to jak z pohledu oběžných aktiv, tak krátkodobého majetku finančního. Obce se při svém hospodaření mohou

dostat do situace, kdy ve svém rozpočtu nemají dostatečné množství finančních prostředků na pokrytí výdajů, jako je údržba, výstavba a rekonstrukce infrastruktury, či na rozvoj svého území. To je pak vede k hledání cizích zdrojů, ať ve formě nenávratných (dotací) či návratných finančních prostředků (úvěrů a dluhopisů) a tedy k zadlužování.

Na jedné straně úvěry efektivně propojují komerční financování s veřejnými zdroji, které jsou vzácné a nedostatečné pro uspokojení poptávky po infrastruktuře, a proto umožňují zrychlení investičního programu. Půjčky tak směřují do oblastí, které vylepšují kvalitu života v obcích a jejich vzhled, jako jsou technická infrastruktura, ochrana životního prostředí, bytová výstavba, školní, kulturní nebo sportovní zařízení. To má obrovské důsledky pro kvalitu života obyvatel obcí, a také dopad na produktivitu pro všechny ekonomické aktivity. Takovéto akcelerační přínosy jsou často tak zřejmé a hmatatelné, že půjčky se také stávají prostředkem pro zmírnění komunitních a politických tlaků na obecní vlády (PPIAF, 2009). Na druhé straně zadluženost přináší negativní důsledky – splácení dluhu je spojeno s platbou úroku, který může představovat vysokou finanční zátěž a obec nemusí být schopna dlouhodobě plnit své závazky.

Autoři tohoto článku si proto kladli za cíl zmapovat situaci problematiky zadlužení všech 300 obcí Moravskoslezského kraje [dále: MSK], konkrétně schopnosti splácení jejich dluhů a zjistit, zda je splácení pro obce problém. Pro tento účel byl vybrán ukazatel podílu celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu (CDSBR), který vyjadřuje, za kolik měsíců je obec schopna při dané úrovni salda běžného rozpočtu z tohoto salda své dluhy splatit.

Obce byly monitorovány v období sedmi let, a to od roku 2010 do roku 2016. Pro účely tohoto článku byla získána data z veřejně dostupných zdrojů Ministerstva financí, tzv. soustavy informativních a monitorujících ukazatelů SIMU, na jejichž základě byl vypočten výše uvedený indikátor CDSBR. Na základě zjištěných hodnot indikátoru byly obce rozděleny do 3 skupin podle míry rizika spojeného se splácením dluhu. V aktuální době, kdy na finanční stránku municipalit MSK měla vliv pandemie COVID-19, je bezpochyby důležité znát aktuální vývoj sledovaných ukazatelů zadluženosti a likvidity. Na základě znalosti těchto údajů mohou být přijímána strategická rozhodnutí při řízení obce. Tento článek si klade za cíl představit ukazatele, které jsou volně dostupné na

webové aplikaci <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> pro všechny obce nejen česko-polského pohraničí, ale také všech obcí MSK.

Problematika zadluženosti v české a zahraniční literatuře

V české literatuře se zabývají autoři jak problematikou zadluženosti jako takové, tak s ní spojenou problematikou finančního zdraví a stability. Závislost zadluženosti (vyjádřené jako zadluženost/obyv.) na velikosti statutárních měst (podle počtu obyvatel) a na fragmentaci místní vlády (tj. zastupitelstva) zkoumala Lajtkepová¹. Dle ní existuje závislost zadluženosti (na osobu) na velikosti municipality. Hájek a Hájková se zabývali zkoumáním zadluženosti obcí Pardubického kraje a vlivem ekonomických a politických faktorů na dluh obcí². Sedmihradská a Šimíková dospěly k názoru, že ke zvyšování zadlužeností obcí přispívají zejména velká města. Jak bylo zmíněno výše, problematika zadluženosti se v posledních letech stala součástí nejen samostatných výzkumů, ale také konceptů jako je celkové hodnocení hospodaření obcí (bonita), finanční zdraví, finanční stav (podmínky) či finanční stabilita³. Respektovat požadavek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti je dle Pekové nebo Kadeřábkové a Pekové mimo jiné posláním obce⁴.

Otrusinová a Kubičková posuzují finanční stabilitu a zdraví ze tří hledisek – rentability, schopnosti uhrazovat splatné závazky a finanční nezávislost na dodatečných zdrojích⁵. Také Opluštilová představila souhrnné hodnocení finančního zdraví obcí, kdy zvolila pět ukazatelů z oblasti rozpočtového

¹ E. LAJTKEOVÁ, *Indebtness of Statutory Cities in the Czech Republic*, „Acta academica karviniensia” 2017, t. 17, nr 4, s. 59–68.

² P. HÁJEK, V. HÁJKOVÁ, *Debt Analysis of Czech Municipalities*, „Scientific papers of the University of Pardubice. Series D”, Faculty of Economics and Administration, 2009, t. 14, s. 36–41.

³ L. SEDMIHRADSKÁ, I. ŠIMÍKOVÁ, *Municipal Debt in the Czech Republic*, [in:] Ž. ŠEVIC (ed.), *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*, NISPAcee, Bratislava 2007.

⁴ J. PEKOVÁ, *Veřejné finance: úvod do problematiky*, Wolters Kluwer, Praha 2008; J. KADEŘÁBKOVÁ, J. PEKOVÁ, *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*, Wolters Kluwer, Praha 2012.

⁵ M. OTRUSINOVÁ, D. KUBÍČKOVÁ, *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*, C. H. Beck, Praha 2011.

hospodaření, tři ukazatele likvidity a čtyři ukazatele zadluženosti⁶. Halásek, Pilný a Tománek, kteří se ve svých výzkumech primárně zabývali problematikou hodnocení bonity obcí, posuzovali likviditu z pohledu krátkodobých aktiv a pasiv a tvrdili, že použití tohoto ukazatele je omezené, a to z důvodu pozdějšího zaúčtování jejich položek⁷. V roce 2008 vytvořilo Ministerstvo financí ČR soustavu 18 ukazatelů pro potřeby sledování finanční stability obcí, tzv. ukazatele SIMU. Dva ukazatele byly zvoleny jako monitorující, a to ukazatel podílu cizích zdrojů a přijatých návratných finančních výpomocí k celkovým aktivům a ukazatel celkové likvidity⁸. Podle Otrusinové a Kubíčkové je schopnost uhradovat splatné závazky (solventnost) jedním ze specifík posuzování finanční situace subjektu ve veřejném sektoru⁹. Hrůza tvrdí, že hlavní oblasti hodnocení municipalit jsou hospodaření, investiční činnosti a hospodaření s majetkem, kdy k dílčím relevantním oblastem patří mimo jiné také hodnocení likvidity¹⁰.

Finanční stabilita a likvidita je předmětem výzkumů nejen českých, ale také zahraničních autorů. V zahraničí se problematika finanční stability či finančního zdraví analyzuje v dlouhodobém horizontu, na základě situace 60. a 70. let minulého století, která znamenala pro mnoho municipalit začátek finanční problémů a nestability¹¹. Tito autoři chápou dlouhodobou schopnost (lokálních) vlád platit náklady na svou činnost jako výraz finanční stability a pro její monitorování byl v USA zaveden monitorovací systém finančních trendů (FTSM) s 12 indikátory (finančních, environmentálních a organizačních). Dle Honadlea, Costy a Ciglera je s finanční stabilitou úzce spojena problematika finančního zdraví¹². Finanční zdraví bylo analyzováno také Hendrick

⁶ I. OPLUŠTILOVÁ, *Finanční zdraví obcí a jeho regionální diferenciace*, Disertační práce, Masarykova univerzita v Brně, Brno 2012.

⁷ D. HALÁSEK, J. PILNÝ, P. TOMÁNEK, *Určování bonity obcí*, VŠB-TU Ostrava, Ostrava 2002.

⁸ M. BAGAROVÁ GRZYWA, *Nový způsob sledování hospodaření a zadluženosti obcí*, *Moderní obec*, 2006, <https://moderniobec.cz/novy-zpusob-sledovani-hospodareni-a-zadluzenosti-obci/> [přístup: 20.02.2022].

⁹ M. OTRUSINOVÁ, D. KUBÍČKOVÁ, *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*, C. H. Beck, Praha 2011, s. 86.

¹⁰ F. HRŮZA, *Finančně-analytické nástroje a české municipality (teorie a praxe)*, „Scientific papers of the university of Pardubice. Series D”, 2013, t. 29, nr 4, s. 47–60.

¹¹ S.M. GROVES, W.M. GODSEY, M.A. SHULMAN, *Financial Indicators for Local Government*, „Public Budgeting & Finance” 1981, t. 1, nr 2, s. 5–19.

¹² B.W. HONADLE, J.M. COSTA, B.A. CIGLER, *Fiscal health for local governments*, Elsevier Academic Press, San Diego 2004.

v oblasti Chicaga, která vytvořila model otevřeného systému se třemi dimenzemi (prostředí, rovnováha fiskální struktury s prostředím a vlastnosti fiskální struktury)¹³.

Metodika finanční stability municipalit MSK

Zadluženost obce významným způsobem ovlivňuje nejen finanční stabilitu obce, ale také její běžný chod a patří tak mezi klíčové oblasti hospodaření. Pro potřeby projektu ve spolupráci s MSK, na základě kterého vznikl také tento článek, bylo vytvořeno celkem osm indikátorů sledujících tuto problematiku¹⁴. Většina z nich vychází ze SIMU, některé však byly modifikovány, jako např. podíl cizích zdrojů a celkových aktiv, a to proto, aby nedocházelo ke zkreslení z důvodu dotačních záloh. Níže je uveden podrobný přehled indikátorů zadluženosti, včetně hodnot, kterých mohou dosahovat a limitů, ve kterých je obec považována za finančně (ne)stabilní:

- Podíl celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu (CDSBR):
 - vyjadřuje, za kolik měsíců je obec schopna splatit dluhy z běžného salda a vypovídá o vlastní aktivitě a přístupu obce k plánování svých závazků a jejich možnému splácení,
 - obec je schopna splatit své závazky ve střednědobém horizontu při hodnotách nižších než 72, kdy zadlužení nepředstavuje pro dlouhodobou FS zásadnější riziko, avšak nedoporučuje se další zadlužování a je nezbytné věnovat pozornost vývoji běžných výdajů,
 - dosahuje-li obec vyšších hodnot, je schopna splatit dluh pouze v dlouhodobém horizontu, což představuje vysoké riziko.
- Podíl dluhové služby a dluhové kapacity (DSSBR):
 - vyjadřuje, jak je obec schopna hradit závazky ze salda běžného rozpočtu

¹³ R.M. HENDRICK, *Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments Focus on Chicago Suburban Municipalities*, „Urban Affairs Review” 2004, t. 40, nr 1, s. 78–114.

¹⁴ I. SZAROWSKÁ, I. MAJEROVÁ, J. ŠEBESTOVÁ, *Indikátory finanční stability pro potřeby obcí*, „Český finanční a účetní časopis” 2018, t. 1, s. 25–45.

- obec je schopna zajistit platbu pravidelných splátek závazků z běžných příjmů, pokud dosahuje hodnota indikátoru maximálně 0,8, kdy je schopna část těchto příjmů využít i pro investiční aktivity a riziko je mírné,
- v případě vyšších hodnot musí být investiční aktivity minimální a výše zadlužení představuje vysoké riziko.
- Podíl placených úroků a dluhové kapacity (PUSBR):
 - vyjadřuje, jak je obec schopna hradit úrokové náklady z provozního salda,
 - jedná se o doplňkový ukazatel k ukazateli DSSBR,
 - kritická hodnota je 0,08, která představuje určité riziko za předpokladu neočekávaného poklesu běžných příjmů či nárůstu běžných výdajů,
 - vyšší hodnoty znamenají minimální investiční aktivity a vysoké riziko nesplacení závazků.
- Podíl cizích zdrojů a celkových aktiv (CZCA):
 - znázorňuje míru krytí závazků celkovým majetkem (celkovými aktivy),
 - jedná se o jeden ze dvou stěžejních ukazatelů zahrnutých v SIMU,
 - hodnota by neměla přesáhnout 25%, kdy by měla obec zvažovat další zadlužování,
 - vyšší hodnoty představují vysoké riziko z pohledu finanční stability obce.
- Podíl cizích zdrojů bez dotačních záloh a celkových aktiv (CZCA1)
 - vyjadřuje míru krytí závazků celkovým majetkem (celkovými aktivy), a to bez dotačních záloh,
 - jedná se o modifikace předcházejícího ukazatele, kdy cizí zdroje jsou očištěny o dotační zálohy, které mohou v rámci cizích zdrojů sehrávat významnou roli (pokud se jedná o dotace na velké investiční akce),
 - podobně jako u předchozího indikátoru, hodnota by neměla přesáhnout 25%, vyšší procento znamená vysoké riziko.
- Podíl celkového dluhu na cizích zdrojích (DCZ):
 - zachycuje, jakým procentem se na cizích zdrojích podílí celkové zadlužení obce,
 - je doplňkovým indikátorem k výše uvedeným dvěma ukazatelům,
 - platí zde, že čím je procento nižší, tím je finanční situace municipality lepší.
- Dluhová služba celkem (DSC):

- vyjadřuje míru krytí celkového dluhu obce konsolidovanými příjmy v daném roce,
- hodnota by neměla dle monitoringu přesáhnout 30%, ale zvýšená pozornost při dalším zadlužování by měla být věnována již při hodnotě vyšší než 20%,
- vyšší hodnoty představují vysoké riziko a obec by neměla využívat žádné cizí návratné finanční zdroje.
- Podíl celkového dluhu na běžných příjmech (DBP):
 - představuje míru krytí celkového dluhu obce běžnými příjmy v daném roce,
 - je doplňkovým indikátorem k ukazateli DSC,
 - hodnota indikátoru by z pohledu finanční stability neměla přesáhnout 0,4, kdy by obec měla obezřetně přistupovat k dalšímu zadlužování,
 - vyšší hodnoty představují vysoké riziko bez dalšího zadlužování.

Jak uvádí Szarowská, Majerová a Šebestová, schopnost dostát krátkodobým i dlouhodobým závazkům zásadním způsobem ovlivňuje finanční stabilitu a situaci obce. Pro potřeby projektu byly vytvořeny a použity následující tři ukazatele likvidity¹⁵:

- Celková (běžná) likvidita (CL) vyjadřuje schopnost municipality dostát svým krátkodobým závazkům ze svých likvidních zdrojů. Je součástí ukazatelů zahrnutých v SIMU a její hodnota (v absolutních číslech) by neměla být nižší než 1. Ukazatel CL vyjadřuje míru krytí krátkodobých závazků oběžnými aktivy. Hodnotící škála:
 - CL ≤ 1 znamená velmi nízkou celkovou likviditu obce,
 - 5 ≥ CL > 1 celkovou likviditu obce lze považovat za přiměřenou,
 - CL > 5 vyjadřuje, že municipalita je vysoce likvidní, neexistuje tudíž riziko v podobě neschopnosti dostát svým krátkodobým závazkům.
- Okamžitá likvidita (OL) vyjadřuje schopnost obce hradit své krátkodobé závazky s využitím finančního majetku (především zůstatků na běžných účtech). Je ve svém pojetí přísnější než ukazatel předchozí. Ukazatel OL

¹⁵ I. SZAROWSKÁ, I. MAJEROVÁ, J. ŠEBESTOVÁ, *Indikátory finanční stability pro potřeby obcí*, „Český finanční a účetní časopis“ 2018, t. 1, s. 38.

vyjadřuje míru krytí krátkodobých závazků vysoce likvidním krátkodobým finančním majetkem. Hodnotící škála:

$OL \leq 1$ označuje velmi nízkou okamžitou likviditu obce,

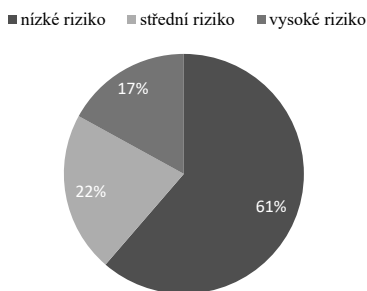
$1,75 \geq OL > 1$ okamžitou likviditu obce lze považovat za přiměřenou,

$OL > 1,75$ potvrzuje, že municipalita je z hlediska okamžité likvidity vysoce likvidní, neexistuje tudíž riziko v podobě neschopnosti dostat svým krátkodobým závazkům.

- Finanční zásoba (FZ) vyjadřuje schopnost obce pokrýt veškeré závazky z krátkodobého finančního majetku (především zůstatků na běžných účtech) a dlouhodobých termínovaných vkladů.

Výsledné hodnoty finanční stability municipalit MSK v letech 2010–2016

V rámci projektu realizovaného z grantu MSK – Finanční stabilita municipalit MSK byla schopnost obcí pokrýt své krátkodobé závazky oběžnými aktivy a krátkodobým finančním majetkem analyzována ve všech tři sta obcích MSK. Z celkového počtu obcí bylo do kategorie nízkého rizika zadlužení v letech 2010-2016 (s hodnotami < 36 měsíců) přiřazeno 184 obcí, což činí 61% celkového počtu v MSK. Střední riziko (hodnoty < 72 měsíců) bylo zaznamenáno u 65 obcí. Vysoké riziko nesplácení dluhu maximálně ve střednědobém horizontu (> 72 měsíců) vykazovalo 17% obcí z celkového počtu 300, tedy 51 obcí. Výsledné hodnoty jsou uvedeny v Obrázku 1.

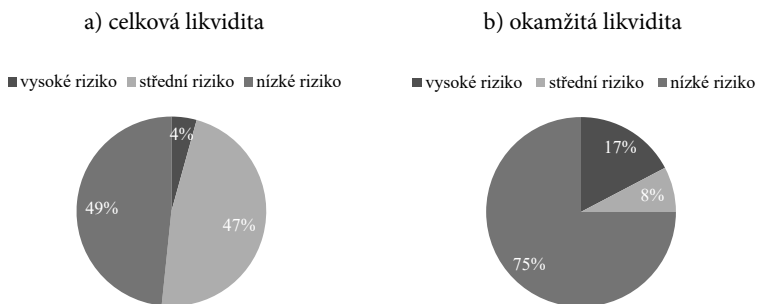


Obrázek 1. Riziko zadluženosti obcí MSK v letech 2010–2016

Zdroj: Vlastní zpracování.

Podíváme-li se na míru krytí krátkodobých závazků oběžnými aktivy, tedy na celkovou likviditu (viz Obrázek 2), tak z celkového počtu obcí bylo minimální riziko ve více než polovině sledovaného období (s hodnotami > 5) zaznamenáno u 145 obcí, což činí 48,3%. Situace s hodnotou v intervalu $< 1; 5 >$ byla zaznamenána u 142 obcí, což činí 47,3% (střední riziko). Vysoké riziko finanční nestability (≤ 1), vykazovalo z 300 obcí pouhých 4,3%, tedy 13 obcí. Stálé problémy s krytím krátkodobých závazků má 48 obcí, z toho dvě obce vykazují vysoké riziko po celé období – tedy 15% obcí se pohybuje v intervalu středního rizika a 0,7 procent v oblasti rizika vysokého. Na druhé straně 37 zkoumaných obcí (12,3%) nemělo ve sledovaném období nikdy problém se svou běžnou likviditou.

Výše uvedené situace jsou zobrazeny v levé části Obrázku 2 (2a). U míry krytí krátkodobých závazků finančním majetkem (krátkodobým), čili ukazatele okamžité likvidity je situace poněkud odlišná – 225 obcí vykazovalo po většinu sledovaného období mírné riziko, což odpovídá 75% obcí. Střední riziko jsme zaznamenali u 7,7% obcí, tedy u počtu 23 a vysoké riziko vykazovalo 52 obcí, což odpovídá 17,3% obcí. Graficky je tato situace ve sledovaném období znázorněna v pravé části Obrázku 2 (2b).



Obrázek 2. Riziko nekrytí krátkodobých závazků obcí MSK v letech 2010–2016

Zdroj: Vlastní zpracování.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že v případě indikátoru zadluženosti týkajícího se schopnosti splácet své závazky ve střednědobém horizontu,

municipality v Moravskoslezském kraji jako celek nevykazují vysoký stupeň rizika, neboť u více než šedesáti procent z nich je situace stabilní a pouze málo obcí se musí zaměřit na její zlepšení. Aktuální ukazatele je možné pro každou obec vyhledat a analyzovat na webových stránkách <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/>.

Závěr

Problematika zadluženosti „trápí“ více než polovinu obcí České republiky, mnozí autoři se zaměřují na zkoumání jejího vlivu, příčin a následků na fungování municipalit. Cílem článku bylo zjistit stav zadlužení obcí Moravskoslezského kraje, konkrétně schopnosti splácet jejich dluhů a také zjistit, zda toto splácení představuje pro obce problém. Pro účel tohoto výzkumu byl vybrán jeden z ukazatelů zadluženosti, a to podíl celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu (CDSBR), který vyjadřuje, za kolik měsíců je obec schopna při dané úrovni salda běžného rozpočtu z tohoto salda své dluhy splatit. Všechny tři ukazatele bylo monitorováno v období let 2010 až 2016, a to na základě dat uveřejňovaných Ministerstvem financí v rámci soustavy informativních a monitorujících ukazatelů SIMU. Po vyhodnocení hodnot ukazatele byly obce rozděleny podle rizika splácení pro dlouhodobou stabilitu municipality do tří skupin.

Na základě výpočtu podílu oběžných aktiv (krátkodobého finančního majetku) na krátkodobých závazcích a poté získaných hodnot – menších než 1, v intervalu 1 až 5 a větších než 5 (u celkové likvidity), a menších než 1, v intervalu 1 až 1,75 a větších než 1,75 (u likvidity okamžité) – byly obce v jednotlivých letech rozděleny do tří skupin podle míry rizika. Bylo zjištěno, že obce v Moravskoslezském kraji ve sledovaném období vykazovaly z pohledu obou typů likvidit rozdílné výsledky. Zatímco u celkové likvidity se téměř polovina obcí nacházela v situaci středního rizika a necelá polovina vykazovala riziko nízké, v případě okamžité likvidity více než dvě třetiny obcí byly „zdravé“. Na druhou stranu pouhá čtyři procenta obcí měla po většinu sledovaného období závažné problémy s vysokým rizikem celkové likvidity, ale přes 17% u likvidity okamžité. Aktuálně na finanční stabilitu municipalit měla vliv pandemie COVID-19, a tak je bezpochyby důležité znát aktuální vývoj sledovaných ukazatelů zadluženosti a likvidity. Tento článek představil základní ukazatele,

kteří jsou volně dostupné na webové aplikaci <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> pro všechny obce nejen česko-polského pohraničí, ale také všech obcí MSK. Databáze je ve spolupráci s MSK každoročně aktualizována. Obchodně podnikatelskou fakultou v Karviné a jednotliví starostové tak mohou mít kdykoliv k dispozici výsledky finanční stability své obce.

Článek vznikl za podpory projektu 02027/2017/FIN „Vytvoření metodiky a nástrojů sledování finančního zdraví obcí“ v rámci dotačního programu Moravskoslezského kraje a v rámci dotace na zajištění provozu webové aplikace „Finanční stability municipalit MSK“.

Literatura

- BAGAROVÁ GRZYWA M. (2008), *Nový způsob sledování hospodaření a zadluženosti obcí. Moderní obec*, <https://moderniobec.cz/novy-zpusob-sledovani-hospodareni-a-zadluzenosti-obci/> [přístup: 20.02.2022].
- GROVES S.M., GODSEY W.M., SHULMAN M.A. (1981), *Financial Indicators for Local Government*, „Public Budgeting & Finance“, t. 1, nr 2.
- HÁJEK P., HÁJKOVÁ V. (2009), *Debt Analysis of Czech Municipalities*, „Scientific papers of the University of Pardubice“, S. D: „Faculty of Economics and Administration“, t. 14.
- HALÁSEK D., PILNÝ J., TOMÁNEK P. (2002), *Určování bonity obcí*, VŠB-TU Ostrava, Ostrava.
- HENDRICK R.M. (2004), *Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments Focus on Chicago Suburban Municipalities*, „Urban Affairs Review“, t. 40, nr 1.
- HONADLE B.W., COSTA J.M., CIGLER B.A. (2004), *Fiscal health for local governments*, Elsevier Academic Press, San Diego.
- HRŮZA F. (2013), *Finančně-analytické nástroje a české municipality (teorie a praxe)*, „Scientific papers of the university of Pardubice“, S. D: „Faculty of Economics and Administration“, t. 29, nr 4.
- KADEŘÁBKOVÁ J., PEKOVÁ J. (2012), *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*, Wolters Kluwer, Praha.
- LAJTKEPOVÁ E. (2017), *Indebtness of Statutory Cities in the Czech Republic*, „Acta Academica Karviniensia“, t. 17, nr 4.
- OPLUŠTILOVÁ I. (2012), *Finanční zdraví obcí a jeho regionální diference*, Disertační práce, Masarykova univerzita v Brně, Brno.

- OTRUSINOVÁ M., KUBÍČKOVÁ D. (2011), *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*, C. H. Beck, Praha.
- PEKOVÁ J. (2008), *Veřejné finance: úvod do problematiky*, Wolters Kluwer, Praha.
- SEDMIHRADSKÁ L., ŠÍMÍKOVÁ I. (2007), *Municipal Debt in the Czech Republic*, [w:] Ž. ŠEVIC (ed.), *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*, NISPAcee, Bratislava.
- SZAROWSKÁ I., MAJEROVÁ I., ŠEBESTOVÁ J. (2018), *Indikátory finanční stability pro potřeby obcí*, „Český finanční a účetní časopis“, t. 1.

Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK,
Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ

Stabilność finansowa gmin województwa morawsko-śląskiego

Streszczenie

Gminy mogą znaleźć się w sytuacji finansowej, w której ich budżet przestaje wystarczać na pokrycie wydatków takich jak konserwacja, budowa i remonty infrastruktury lub rozwój terytorialny. To prowadzi do poszukiwania przez nie zewnętrznych źródeł: bezzwrotnych albo zwrotnych środków finansowych, a więc do zadłużania się. W Czechach kwestia zadłużenia gmin oraz jednostek samorządu terytorialnego jest tematem szeroko dyskutowanym. Powodem jest rosnące do niedawna zadłużenie gmin, które w latach po obaleniu komunizmu rosło w bardzo szybkim tempie i wciąż dotyczy ponad połowy gmin. Jeżeli gminy nie dysponują wystarczającą ilością własnych środków finansowych koniecznych do sfinansowania wydatków bieżących i inwestycyjnych, muszą znaleźć źródła zewnętrzne. Przynosi to nie tylko pozytywne rezultaty w postaci poprawy jakości życia w gminie, ale także skutki negatywne w postaci niezdolności do spłaty pozyskanych z zewnątrz środków finansowych, co podnosi ryzyko utraty stabilności finansowej gmin. Dlatego środki publiczne i ich wykorzystywanie powinny być monitorowane i kontrolowane. Jednym z istotnych wskaźników monitoringu jest płynność finansowa gmin. Autorzy niniejszego artykułu chcą pokazać efektywne narzędzie służące śledzeniu wskaźników zadłużenia lub płynności finansowej przez aplikację stabilność finansowa gmin województwa morawsko-śląskiego. W celu pokazania przykładu konkretnych wyników wybrano wskaźnik udziału całości długu w saldzie budżetu bieżącego, a gminy monitorowane były w latach 2010–2016. Obecnie na sytuację finansową

gmin miała wpływ pandemia COVID-19. Dlatego ważne jest śledzenie rozwoju badanych wskaźników zadłużenia i płynności finansowej, gdyż na podstawie tych danych można podejmować strategiczne decyzje w zakresie zarządzania gminą. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wskaźników, które są publicznie dostępne w aplikacji internetowej <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> i dotyczą wszystkich gmin, nie tylko na czesko-polskim pograniczu, ale w całym województwie morawsko-śląskim.

Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK,
Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ

Finančná stabilita obcí Moravskosliezského kraja

Zhrnutie

Obce sa pri svojom hospodárení môžu dostať do situácie, keď v rozpočte nemajú dostatočné množstvo finančných prostriedkov na pokrytie výdavkov, ako je údržba, výstavba a rekonštrukcia infraštruktúry, či na rozvoj svojho územia. To ich potom vedie k hľadaniu cudzích zdrojov, buď vo forme nenávratných, alebo návratných finančných prostriedkov, teda k zadlžovaniu. V Českej republike patrí otázka zadlženosti obcí a územne samosprávnych celkov medzi diskutované témy. Dôvodom je donedávna rastúci objem zadlženosti obcí, ktorý akceleroval v porevolučných rokoch veľmi rýchlym tempom a doteraz sa dotýka viac ako polovice obcí. Ak obce nedisponujú dostatočným množstvom svojich finančných prostriedkov, potrebných na financovanie bežných a investičných výdavkov, musia nájsť externé zdroje. To so sebou prináša nielen pozitívne efekty v podobe zvyšovania kvality života obcí, ale aj efekty negatívne v podobe neschopnosti vyššie uvedené externé zdroje splácať a zvyšovať tak riziko finančnej nestability obcí. Preto je potrebné verejné zdroje a ich využívanie monitorovať a kontrolovať. Jedným z významných ukazovateľov monitorovania je likvidita obcí. Autori tohto článku chcú predstaviť efektívny nástroj na sledovanie ukazovateľov zadlženosti alebo likvidity aplikáciou Finančná stabilita obcí Moravskosliezského kraja. Pre ilustratívny prehľad konkrétnych výsledkov bol vybraný ukazovateľ podielu celkového dlhu na saldu bežného rozpočtu a obce sa monitorovali v období od roku 2010 do roku 2016. V aktuálnej dobe mala na finančnú stránku obcí vplyv pandémie COVID-19. Preto je dôležité poznať aktuálny vývoj sledovaných ukazovateľov zadlženosti a likvidity. Na základe znalosti týchto údajov sa môžu prijímať strategické rozhodnutia pri riadení obce.

Tento článok si kladie za cieľ predstaviť ukazovatele, ktoré sú voľne dostupné na webovej aplikácii <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> pre všetky obce nielen česko-poľského pohraničia, ale aj všetkých obcí Moravskosliezského kraja.

Ingrid MAJEROVÁ, Irena SZAROWSKÁ, Radim DOLÁK,
Marian LEBIEDZIK, Tomáš PRAŽÁK, Jarmila ŠEBESTOVÁ


Finance stability of municipalities in the Moravian-Silesian region

S u m m a r y

With respect to the manner of the funds management, municipalities may find themselves in the situation, where no sufficient funds are in their budget for covering costs and expenses such as maintenance, construction and reconstruction of infrastructure, or the development of its territory. It may in turn lead to the need of looking some external sources, either in the form of non-repayable or repayable funds, and thus to indebtedness. In the Czech Republic, the issue of indebtedness of municipalities and local authorities is one of the frequently discussed subjects. The reason is the balance of indebtedness of municipalities (so far growing), which quickly accelerated in the post-revolutionary years and now affects more than a half of municipalities. If municipalities do not dispose of sufficient financial resources to finance current and capital expenditures, they must find external sources. This brings not only positive effects in the form of increasing the quality of life in municipalities, but also negative effects in the form of the inability to repay the above-mentioned foreign resources and thus increase the risk of financial instability of municipalities. Therefore it is very important to supervise and monitor public sources and their use. One of the significant monitoring indicators is the liquidity of municipalities. Authors of this article aim to present an effective tool for observing indicators of indebtedness or liquidity – the app Finance stability of municipalities of the Moravian-Silesian region. For an illustrative overview of specific results, an indicator of the share of total debt in the current budget balance was selected and municipalities were monitored in the period from 2010 to 2016. In the current period, the financial situation of municipalities was affected by the pandemic COVID-19. Therefore, it is important to know the current development of monitored indebtedness and liquidity indicators. On the basis of such data, the management of municipalities can take strategic decisions. This article aims to present indicators, which are

commonly available in the website application <https://fsm-msk.cms.opf.slu.cz/> for all municipalities – not only in the Czech-Polish border area, but also in all municipalities of the Moravian-Silesian Region.



Dr hab. inż. Łukasz WRÓBLEWSKI, prof. AWSB
Instytut Studiów nad Współpracą Terytorialną i Międzyorganizacyjną
Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej, Polska
lwroblewski@wsb.edu.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-4465-0107>

Modelowe ujęcie kształtowania relacji na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury podzielonego granicą miasta

Streszczenie

W artykule zaprezentowano model optymalizacyjny zawierający działania, które powinny być realizowane przez instytucje kultury w celu skutecznego kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami oferty kulturalnej zamieszkałymi na obszarze podzielonego granicą państwową miasta. Szczegółowo omówiono działania z obszaru marketingu mix, które mogą służyć do nawiązywania, a następnie wzmocnienia więzi z odbiorcami oferty kulturalnej zamieszkującymi tego typu miasta. Wprowadzenie modelu umożliwi menedżerom podmiotów kultury skupienie uwagi na działaniach najbardziej istotnych z punktu widzenia procesu kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami (co jest szczególnie istotne w okresie postpandemicznym) – realizowanych na trzech różnych poziomach: badań marketingowych, segmentacji transgranicznego rynku oraz doboru i kształtowania instrumentów marketingu mix.

Słowa kluczowe: transgraniczny rynek, podzielone granicą miasto, instytucje kultury, marketing mix, marketing relacji, model

Wprowadzenie

W naukach o zarządzaniu model definiowany jest w bardzo różny, często odmienny sposób¹. Wynika to przede wszystkim z wieloznaczności określenia

¹ M. SZARUCKI, *Modelowanie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, [w:] J. CZEKAJ, M. LISIŃSKI (red.), *Rozwój koncepcji i metod zarządzania*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.

„model”, które używane jest w takich znaczeniach jak opis, struktura, sposób, schemat, abstrakcja, teoria² (tabela 1).

Tabela 1. Wybrane definicje modelu

Lp.	Autor	Definicja modelu
1	2	3
1	R.L. ACKOFF	Model jest przedstawieniem stanu, przedmiotu lub zdarzenia. Prostota modelu w porównaniu z rzeczywistością wynika stąd, że uwzględnia on tylko te własności rzeczywistości, które są w danym wypadku istotne
2	P. EYKHOFF	Model jest to opis zasadniczych cech istniejącego (lub projektowanego) układu, dostarczającego wiedzy o nim w formie użytecznej
3	W. FINDEISEN, E.S. QUADE	Modelem jest nazywany proces, urządzenie bądź schemat myślowy stosowany do uzyskania prognozy skutków
4	T. GOSPODAREK	Model stanowi spójny lub zupełny układ argumentów werbalnych, ciągów logicznych wnioskowania równań matematycznych lub reguł obliczeń, które odpowiadają prototypowi koncepcyjnemu opisywanego obiektu lub zdarzeniu
5	G. GORDON	Model to zbiór informacji o systemie, zebranych w celu jego zbadania
6	E.V. KRICK	Model jest czymś, co opisuje charakter bądź zachowanie się pewnego oryginału. Opis tego (odwzorowania) dokonuje się za pośrednictwem słów, liczb, symboli, schematów, wykresów albo za pośrednictwem przedmiotów wyglądających lub zachowujących się podobnie jak oryginał
7	F. LIPTAK	Model to uproszczone przedstawienie jakiegoś obiektu (zjawiska lub procesu), zarówno rzeczywistego, jak i wymyślnego, istniejącego realnie lub tylko w naszej wyobraźni, zgodnie z tym obiektem pod względem podstawowych właściwości
8	E.Z. MAJMINAS	Model to odwzorowanie określonych charakterystyk obiektu w celu jego zbadania
9	Z. MARTYNIAK	Model to teoria naukowa, wzorec i odwzorowanie służące do badania stanu faktycznego obiektu oraz jego zachowania
10	S. NOWAK	Model to opis w terminach pewnych elementów składowych i związków między nimi lub układu sprzężeń i zależności między własnościami tego przedmiotu, spełniający wymóg adekwatnego wyjaśnienia badanej własności czy ich zespołu

² W. SZTOFF, *Modelowanie i filozofia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971, s. 37.

cd. tab. 1.

1	2	3
11	T. PSZCZOŁOWSKI	Model to przedmiot złożony (także abstrakcyjny), odwzorowujący dla celów poznawczych lub praktycznych bardziej od niego złożony istniejący albo projektowany fragment rzeczywistości
12	W. PYTKOWSKI	Model to sformalizowane wyrażenie teorii lub związku, który traktujemy jako uogólnienie
13	A. RAPOPORT	Model w najszerszym znaczeniu może być uważany za abstrakcję z rzeczywistości, której celem jest wprowadzenie pojęciowego porządku do złożonego otoczenia
14	W. SZTOFF	Model to dający się pomyśleć lub materialnie zrealizować układ, który odzwierciedlając lub odtwarzając przedmiot badania, zdolny jest zastępować go tak, że jego badanie dostarcza nam nowej informacji o tym przedmiocie
15	J. TRZCIEŃIECKI	Model to rzeczywisty lub sztuczny obiekt, w pewnym stopniu zbliżony z obiektem badanym, zdolny do jego zastępowania w określonych etapach poznania, dający w procesie badania informacje możliwe do sprawdzenia przez doświadczenia
16	J. ZIELEŃIEWSKI	Model to teoria skonstruowana w taki sposób, aby można było operatywnie manipulować zmiennymi wchodzącymi w jej skład

Źródło: R.L. ACKOFF, *Decyzje optymalne w badaniach stosowanych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 142; J. MACHACZKA, *Problemy zarządzania w procesie rozwoju firmy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1999, t. 531, s. 11–12; J. TRZCIEŃIECKI, *Projektowanie systemów zarządzania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 93–94; W. FINDEISEN, J. GUTENBAUM, *Modele w analizie systemowej*, [w:] W. FINDEISEN (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985, s. 116; J. ZIELEŃIEWSKI, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981, s. 45; T. GOSPODAREK, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, t. 44, s. 78.

Z zaprezentowanych w tabeli 1 definicji można wyciągnąć wniosek, że model oznacza hipotetyczną konstrukcję myślową – układ założeń, pojęć i zależności między nimi, pozwalający opisać w przybliżony sposób jakiś aspekt rzeczywistości³. Według Zbigniewa Martyniaka model można określić jako teorię naukową, wzorzec i odwzorowanie służące do badania stanu faktycznego obiektu oraz jego zachowania⁴. Mimo że rozumienie modelu jako teorii budzi wśród

³ T. GOSPODAREK, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, t. 44.

⁴ Z. MARTYNIAK, *Modele metod stosowanych w badaniach organizatorskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 1973, S. specjalna „Monografie”, nr 26.

części badaczy wiele kontrowersji, to jednak w literaturze przedmiotu spotkać można trzy główne relacje łączące go z teorią⁵:

- model jako dopełnienie teorii, służące wsparciu ontologicznemu, semantycznemu lub syntaktycznemu dla paradygmatu lub teorii,
- model upraszczający zbyt skomplikowaną teorię – traktowany jako wzór, czyli przedmiot odwzorowywany,
- model jako paradygmat lub teoria przedwstępna – rozumiany jako odwzorowywanie, czyli przedmiot odwzorowujący przedmiot rzeczywisty.

W naukach o zarządzaniu, które mają charakter praktyczny, modele są stosowane zarówno do odwzorowania występujących na rynku zjawisk gospodarczych, jak i do określenia optymalnych i realnych sposobów osiągania celów wyznaczanych w organizacjach, w tym również w podmiotach kultury. Dla instytucji kultury funkcjonujących na transgranicznym rynku usług kultury coraz częściej takim celem jest zbudowanie długotrwałych (korzystnych dla obu stron) relacji z odbiorcami oferty kulturalnej zamieszkałymi po dwóch stronach podzielonego granicą miasta. Model opracowany przez autora należy zaliczyć zatem do modeli optymalizacyjnych, które służą do określenia zmian umożliwiających ulepszenie narzędzi stosowanych w praktyce gospodarczej⁶ (na przykład modyfikacji instrumentów marketingu mix stosowanych przez podmioty kultury w procesie kształtowania długotrwałych relacji). Opiera się on na fundamencie wielu różnych koncepcji marketingu i jest oczywiście w dużym stopniu uproszczonym schematem (co wynika bezpośrednio ze specyfiki ujęcia modelowego), którego głównym celem jest zobrazowanie działań podejmowanych przez podmioty kultury w celu kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami zamieszkałymi na obszarze podzielonego granicą miasta.

Problem badawczy podjęty w niniejszym artykule sprowadza się do pytania o to, jak kształtować długotrwałe relacje podmiotów kultury z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku podzielonego granicą miasta. Głównym celem jest omówienie mechanizmu funkcjonowania oraz najważniejszych

⁵ T. GOSPODAREK, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu...*, s. 44.

⁶ S. STACHAK, *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 2006.

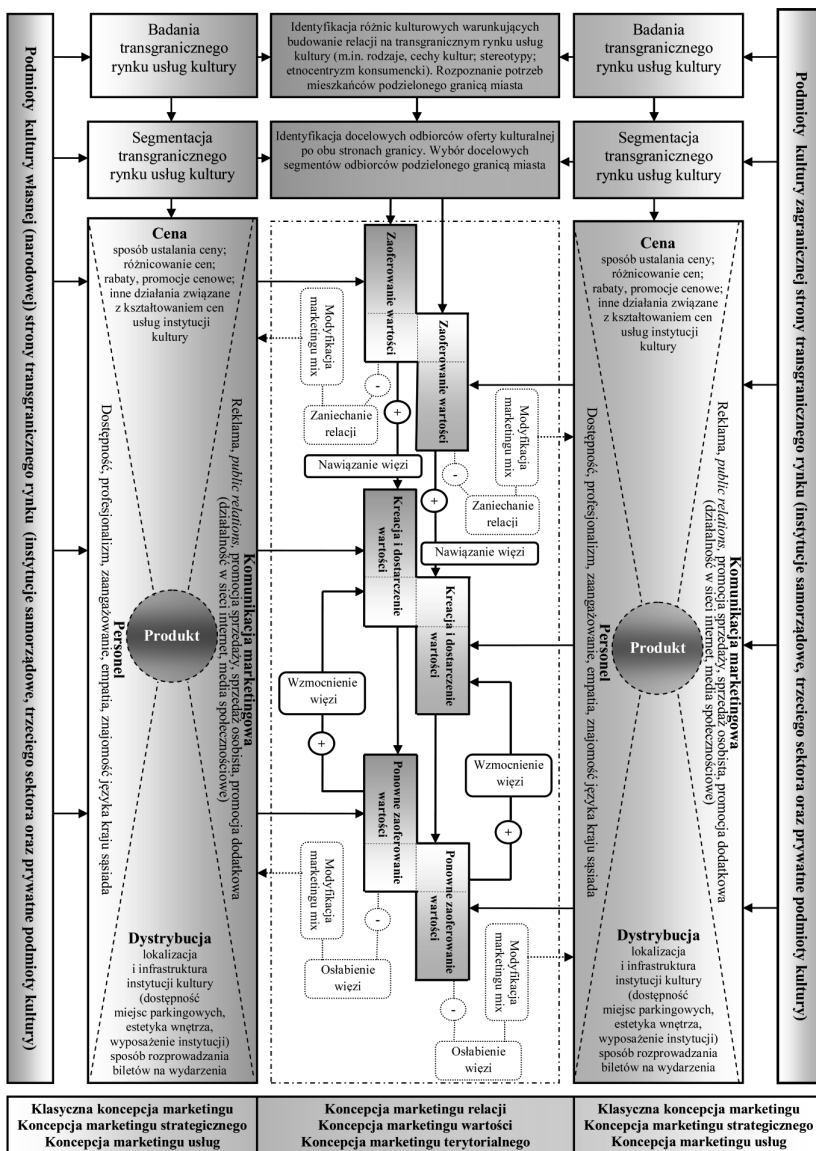
składowych opracowanego przez autora modelu – algorytmu umożliwiającego kształtowanie długotrwałych relacji instytucji kultury z odbiorcami ich oferty na transgranicznym rynku podzielonego granicą miasta.

Proces kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku usług kultury

Pogłębione studia literaturowe, wyniki badań własnych⁷, a także przeprowadzone przez autora analizy dotyczące popytowej i podażowej strony transgranicznego rynku usług kultury podzielonego granicą miasta Cieszyn – Czeski Cieszyn stały się podstawą opracowania modelu w formie schematu blokowego, na którym w sposób uproszczony przedstawiono proces kształtowania długotrwałych relacji podmiotów kultury z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku usług kultury, szczególnie w odniesieniu do miast, które tak jak Cieszyn – Czeski Cieszyn podzielone są granicą państwa (rysunek 1).

Jak zaprezentowano na rysunku 1, proces kształtowania długotrwałych relacji instytucji kultury z odbiorcami ich oferty na transgranicznym rynku należy oprzeć na bardzo solidnym i złożonym fundamencie, którego kompozycję stanowią składowe zarówno klasycznej koncepcji marketingu, koncepcji marketingu strategicznego, marketingu usług, marketingu terytorialnego, marketingu wartości, jak i marketingu relacji. Menedżerowie instytucji kultury podzielonego granicą miasta, budując długotrwałe relacje z odbiorcami oferty kulturalnej, powinni osadzić swoje działania w głównej mierze na klasycznej koncepcji marketingu. W ramach tej koncepcji wyróżnić możemy podstawowy schemat klasyfikacji instrumentów marketingowych w postaci „4P” (*product, price, place, promotion* – produkt, cena, dystrybucja i promocja). Ponieważ produkt instytucji kultury przybiera bardzo często formę usług wymienianych w klasyfikacji usług i wykazujących ich typowe cechy, takie jak niematerialność,

⁷ Ł. WRÓBLEWSKI, *Structure and conditions for the functioning of the Polish-Czech cross-border market of cultural service*, „Ekonomski vjesnik” 2018, t. 31, nr 2; Ł. WRÓBLEWSKI, B. DZIADZIA, Z. DACKO-PIKIEWICZ, *Sustainable Management of the Offer of Cultural Institutions in the Cross-Border Market for Cultural Services – Barriers and Conditions*, „Sustainability” 2018, nr 10; Ł. WRÓBLEWSKI, A. KASPEREK, *Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development of the Cross-Border Market for Cultural Services in a City Divided by a Border*, „Sustainability” 2019, nr 11.



Rysunek 1. Proces kształtowania długotrwałych relacji podmiotów kultury z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

nietrwałość, niejednorodność, nierozdzielność procesu ich kreowania i konsumpcji oraz nierozdzielność usługi z osobą wykonawcy, w odniesieniu do podmiotów kultury transgranicznego rynku będzie miała również zastosowanie koncepcja marketingu usług. W zgodzie z tą koncepcją podstawowy schemat marketingu mix wprowadzony do modelu poszerzony został o piątą „P”, czyli personel. Dodatkowo specyfika transgranicznego rynku usług kultury, wyrażająca się w dążeniu do współpracy na przykład między podmiotami kultury funkcjonującymi po dwóch stronach granicy oraz różnymi grupami interesariuszy, sprawia, że przystępując do modelowania procesu kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku, istnieje potrzeba modyfikacji założeń koncepcji marketingu strategicznego w zakresie zastępowania kategorii walki konkurencyjnej kategorią współpracy czy kooperacji. Bazowanie przez podmioty kultury na koncepcji marketingu strategicznego daje im znacznie większe szanse, między innymi by pozyskać środki z Unii Europejskiej (na przykład z programu Interreg) na rozwój transgranicznej oferty kulturalnej, co jest możliwe za pośrednictwem Euroregionu czy Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT), które to organizacje oczekują od zarządzających podmiotami kultury uwzględnienia w planowaniu długiego horyzontu czasowego (przykładowo okres zapewnienia trwałości transgranicznego projektu dofinansowanego z Interreg wynosi pięć lat, po formalnym zakończeniu realizacji projektu). Należy również zauważyć, że na transgranicznym rynku usług kultury – ze względu na duże zróżnicowanie zachowań uczestników kultury pochodzących z dwóch, często kulturowo różnych państw – istnieje duża potrzeba badań rynkowych oraz segmentacji rynku, co także jest charakterystyczne dla koncepcji marketingu strategicznego. Nie ulega wątpliwości, że proces kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku musi być oparty na koncepcji marketingu relacji zakładającej potrzebę nawiązywania więzi z nowymi odbiorcami (zarówno z własnej, jak i z drugiej strony granicy), którzy dotychczas nie korzystali z usług instytucji kultury, oraz wzmacniania więzi z lojalnymi uczestnikami kultury na transgranicznym rynku. Trudno z kolei w trzeciej dekadzie XXI wieku rozpatrywać koncepcję marketingu relacji bez uwzględnienia koncepcji marketingu wartości. Długotrwałe dobre relacje z odbiorcami oferty kulturalnej i innymi podmiotami otoczenia tworzą

wartość, którą należy traktować jako integralny składnik pojęcia marketingu relacji i rezultat, do którego dąży instytucja kultury. Relacje z odbiorcą oferty kulturalnej na transgranicznym rynku powinny być budowane przez włączenie i trwałe zaangażowanie klienta w tworzenie wartości, skutkujące jego lojalnością i satysfakcją. Według Henryka Mruka wartość jest między innymi związana z odpowiednim komunikowaniem się z klientami, przykładowo przez wykorzystanie portali społecznościowych⁸. Innymi słowy, kształtowanie wartości jest celem nawiązywania i wzmacniania więzi. Należy również pamiętać, że kształtowanie wartości przez podmioty kultury na transgranicznym rynku jest bardzo ważne z punktu widzenia potrzeb nie tylko mieszkańców (odbiorców oferty kulturalnej), ale także turystów i inwestorów, stanowiących istotne grupy docelowe – adresatów działań z zakresu marketingu terytorialnego. Z punktu widzenia kreowania marek miejsc takich jak miasta podzielone granicą rośnie znaczenie komunikacji przez kulturę. Bardzo dobrym przykładem mogą być transgraniczne miasta Nova Gorica (Słowenia) i Gorizia (Włochy), które wspólnie ubiegają się o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury (GO! 2025). Oba miasta opracowują wspólny program promujący i wzmacniający zasoby unikalnego obszaru transgranicznego. Jest to program, który podkreśli bogactwo różnorodności kulturowej Europy, jej wspólną historię i dziedzictwo, a także upowszechni wzajemne zrozumienie przez uniwersalny język kreatywności. Włodarze obu miast są zgodni, że bycie Europejską Stolicą Kultury przyniesie miastom korzyści wykraczające daleko poza rok tytułowy. Na tak zarysowanym i złożonym fundamencie teoretycznym autor osadził trzy główne bloki schematu (por. rysunek 1), stanowiące jednocześnie poziomy kształtowania długotrwałych relacji instytucji kultury z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku. Wyodrębnione poziomy obejmują:

- badania rynku skoncentrowane w dużej mierze na ustaleniu różnic kulturowych warunkujących budowanie relacji na transgranicznym rynku oraz ustaleniu potrzeb mieszkańców podzielonego granicą miasta,

⁸ H. MRUK, B. STĘPIEŃ, *Tworzenie wartości dla klienta z perspektywy konsumentów i przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2013.

- segmentację transgranicznego rynku, obejmującą identyfikację docelowych odbiorców oferty kulturalnej po własnej i zagranicznej stronie transgranicznego rynku oraz wybór docelowych segmentów,
- dobór i kształtowanie instrumentów marketingu mix służących nawiązaniu i wzmocnieniu więzi.

Najważniejszy rezultat kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku usług kultury na podstawie opracowanego modelu polega na zdobyciu lojalności odbiorców oferty kulturalnej zamieszkałych na obszarze państw dzielących wspólną granicę (zarówno z własnej, jak i z drugiej strony granicy), szczególnie terytorium podzielonego granicą miasta.

Badanie transgranicznego rynku

Przystępując do kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku usług kultury, konieczne jest przeprowadzenie badań, które umożliwią identyfikację różnic kulturowych warunkujących ich budowanie, jak również rozpoznanie potrzeb z obszaru kultury mieszkańców podzielonego granicą miasta. W badaniach tych można wykorzystać zarówno badania pośrednie (*desk research*), jak i badania bezpośrednie (*field research*). Dokonując wyboru, należy uwzględnić takie ich atrybuty, jak cel i sposób prowadzenia badań i koszt oraz czas przeprowadzania. Ze względu na rodzaj otrzymywanej informacji wyróżnia się z kolei badania jakościowe i ilościowe. Badania odnoszące się do marketingu relacji na transgranicznym rynku usług kultury, prowadzone z użyciem metod jakościowych, charakteryzuje perspektywa obiektu badanego (w tym wypadku jest to perspektywa podmiotów kultury funkcjonujących na transgranicznym rynku podzielonego granicą miasta), co oznacza, że pojęcia i kategorie ujęte w hipotezach badawczych są formułowane w języku badanej jednostki. Z tego względu wyniki będące rezultatem badań prowadzonych tymi metodami są często subiektywne i nieporównywalne, co uniemożliwia ich odnoszenie do zbiorowości wszystkich jednostek. Z kolei badania prowadzone z zastosowaniem metod ilościowych charakteryzuje perspektywa badacza, co oznacza, że pojęcia i kategorie ujęte w hipotezach badawczych są formułowane w języku dyscypliny reprezentowanej przez badacza. Z tego względu

w odniesieniu do badań transgranicznego rynku usług kultury będą bardziej obiektywne, gdyż jednakowo odnoszą się do wszystkich jednostek w badanej zbiorowości (na przykład mieszkańców podzielonego granicą miasta). Badania te koncentrują się na rejestracji faktów dotyczących zaistniałych zdarzeń (na przykład częstotliwość korzystania przez mieszkańców podzielonego granicą miasta z oferty kulturalnej dostępnej po drugiej stronie granicy), ich agregacji i na tej podstawie konstruowania uogólnionego obrazu zjawisk i procesów. Badania ilościowe i jakościowe nie wykluczają się, lecz są wobec siebie komplementarne. Badania jakościowe prowadzone na potrzeby podmiotów kultury transgranicznego rynku mogą z jednej strony poprzedzać badania ilościowe (pozwalają między innymi na identyfikację szczegółowych zakresów badawczych do badań ilościowych), z drugiej zaś – dopełniać je, wyjaśniając przyczyny występowania zaobserwowanego zjawiska.

Z punktu widzenia omawianego tematu badania realizowane z użyciem metod jakościowych oraz ilościowych powinny mieć głównie na celu identyfikację różnic kulturowych warunkujących budowanie relacji na transgranicznym rynku. Punktem wyjścia w tych badaniach powinno być rozpoznanie rodzaju oraz cech kultur graniczących ze sobą państw. Bardzo pomocny może być podział kultur świata dokonany przez Richarda R. Gestelanda⁹, następnie zakres, typologia i wymiary kultury przedstawione przez Geerta Hofstede¹⁰, a także wskaźniki zawarte w raportach *The Global Competitiveness Report* czy *Global Index Of Religiosity And Atheism*. Należy również przyjrzeć się stereotypom funkcjonującym w przestrzeni publicznej transgranicznego rynku. Stereotypy odnoszące się do dzielących wspólną granicę społeczności mogą bowiem odciskać się istotnie na całym procesie kształtowania długotrwałych relacji¹¹. W skrajnym wypadku mogą wręcz uniemożliwić ich budowanie. Podmioty kultury powinny określić również poziom etnocentryzmu konsumenckiego graniczących ze sobą społeczności (w badaniach prowadzonych przez autora – społeczności Cieszyna oraz Czeskiego Cieszyna). W tym celu konieczne

⁹ R.R. GESTELAND, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, PWN, Warszawa 2000.

¹⁰ G. HOFSTEDE, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nation*, Sage Publications, Thousand Oaks 2001 [wydanie drugie].

¹¹ H. MRUK, B. STĘPIEŃ, *Tworzenie wartości dla klienta...*

może być przeprowadzenie badań pierwotnych, na przykład metodą ankiety lub wywiadu z użyciem siedemnastopunktowego kwestionariusza CETSCALE (Consumers Ethnocentric Tendencies Scale), który wcześniej powinien zostać jednak dostosowany do potrzeb konkretnego transgranicznego rynku. Z marketingowego punktu widzenia duże znaczenie będzie miała również diagnoza potrzeb mieszkańców podzielonego granicą miasta.

Dokonując wyboru szczegółowych metod badawczych mających zastosowanie w procesie kształtowania długotrwałych relacji na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury, trzeba rozpatrzyć trzy podstawowe warunki dotyczące właściwego wyboru metody badawczej. Do warunków tych zaliczyć należy:

- typ stawianych pytań,
- zakres kontroli badacza nad faktami behawioralnymi zachodzącymi w rzeczywistości,
- stopień zainteresowania faktami współczesnymi w przeciwieństwie do zjawisk mających wyłącznie historyczny charakter.

Pierwszym i najważniejszym warunkiem wyboru przez menedżerów kultury konkretnej metody badawczej jest forma stawianych pytań badawczych. Ogólnie można powiedzieć, że w odniesieniu do badania relacji łączących podmioty kultury z odbiorcami ich oferty na transgranicznym rynku pytania zaczynające się od słowa „co” mają charakter eksploracyjny (w tym wypadku można zastosować dowolną metodę) lub dotyczą zakresu występowania (tutaj preferuje się najczęściej badania ankietowe lub analizę dokumentów archiwalnych). Pytania „jak” i „dlaczego” nadają się najlepiej do wywiadów, studiów przypadku lub eksperymentów¹².

Segmentacja transgranicznego rynku

Segmentacja transgranicznego rynku usług kultury to koncepcja, która przyjmuje za punkt wyjścia rozwój popytowej strony rynku i oznacza racjonalne

¹² R.K. YIN, *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

i bardziej precyzyjne dostosowanie produktu i pozostałych działań marketingu mix instytucji kultury do wymagań odbiorców oferty kulturalnej zlokalizowanych na obszarze państw dzielących wspólną granicę, szczególnie do wymagań mieszkańców dwóch stron podzielonego granicą miasta. Segmentacja jako rezultat przynosi zatem dezagregację i zmierza do rozpoznania wielu list popytu tam, gdzie uprzednio rozpoznawana była tylko jedna¹³. Pojęcie segmentacji może być również interpretowane jako proces badawczy lub jako jedna z podstawowych strategii podmiotu kultury na transgranicznym rynku. W artykule, w nawiązaniu do definicji Jerzego Altkorna, przyjmuje się, że segmentacja transgranicznego rynku usług kultury to proces badawczy, którego celem jest podział odbiorców oferty kulturalnej na jednorodne zbiory (segmenty rynku), do których kieruje się działania marketingowe. Proces ten stanowi jeden z etapów w procesie kształtowania długotrwałych relacji instytucji kultury z odbiorcami oferty kulturalnej¹⁴.

Polem działalności krajowych i zagranicznych podmiotów kultury funkcjonujących na transgranicznym rynku mogą stać się takie grupy odbiorców/potencjalnych odbiorców oferty kulturalnej, których potrzeby są niezaspokojone lub zaspokojone niezadowolająco. Ustalenie, czy grupy te są skłonne do nawiązania i wzmocnienia więzi z podmiotem kultury – i w rezultacie mogą stać się jego rynkiem zbytu – oraz decyzje o nakierowaniu aktywności marketingowej na wskazany segment rynku, określa się wyborem lub selekcją docelowych segmentów rynku¹⁵. Wybór ten wymaga zastosowania odpowiedniej procedury umożliwiającej podział transgranicznego rynku na segmenty obejmujące nabywców charakteryzujących się podobnymi potrzebami, zbliżonymi cechami zachowań lub motywacji, a także oceny, który z wyodrębnionych segmentów wyróżnia się największymi szansami rynkowymi bądź występującymi w nim potencjalnymi zagrożeniami¹⁶. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że

¹³ W.R. SMITH, *Product differentiation and market segmentation as alternative marketing strategies*, „Journal of Marketing” 1956, nr 1.

¹⁴ J. ALTKORN, *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

¹⁵ S. DIBB, P. STERN, R. WENSLEY, *Marketing knowledge and the value of segmentation*, „Marketing Intelligence and Planning” 2002, t. 20, nr 2.

¹⁶ K. MAZUREK-ŁOPACIŃSKA (red.), *Badania marketingowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.

podział ten nie powinien poprzestawać jedynie na podziale transgranicznego rynku na dwa odrębne segmenty odpowiadające różnym stronom podzielonego granicą terytorium (na przykład miasta) – powinien sięgać znacznie głębiej.

Transgraniczny rynek usług kultury jest wewnątrznie bardzo zróżnicowany. Dlatego dokonując segmentacji rynku w procesie kształtowania długotrwałych relacji, konieczne staje się zastosowanie kilku kryteriów segmentacji. W procesie kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku na etapie segmentacji podmioty kultury powinny rozważyć zwłaszcza zastosowanie następujących kryteriów:

- trwałość relacji, mierzona na przykład długością jej trwania,
- intensywność współpracy, czyli wielkość i częstotliwość korzystania z usług podmiotu kultury,
- koszty dotarcia, uwzględniające koszty obsługi i spełnienia oczekiwanych warunków świadczenia usług (na transgranicznym rynku może się zdarzyć, że koszty dotarcia z ofertą kulturalną do odbiorców zlokalizowanych po drugiej stronie granicy będą znacznie wyższe niż koszty dotarcia do odbiorców po własnej stronie granicy),
- przewidywana lojalność klienta w przyszłości, zgodna z antycypowanymi tendencjami rynkowymi.

Kolejny istotny krok związany z segmentacją transgranicznego rynku usług kultury dotyczy profilowania segmentów¹⁷. W odniesieniu do podmiotów kultury transgranicznego rynku profilowanie może się to odbywać z zastosowaniem techniki klastrowej (zwanej również analizą skupień)¹⁸. Wybór rynku docelowego wymaga również oceny atrakcyjności potencjalnych segmentów docelowych. Punktem wyjścia jest opracowanie listy kryteriów (powinny być one powiązane z celami podmiotu kultury), którym przypisane zostaną poszczególne wagi oraz oceny punktowe. W odniesieniu do transgranicznego rynku usług kultury do najistotniejszych kryteriów oceny atrakcyjności segmentu zaliczyć można kryteria odnoszące się bezpośrednio do segmentu, konkurentów,

¹⁷ T.A. BRUNNER, M. SIEGRIST, *A consumer-oriented segmentation study in the Swiss wine market*, „British Food Journal” 2011, t. 113, nr 3.

¹⁸ S. DOLNICAR, F. LEISCH, *Segmenting markets by bagged clustering*, „Australasian Marketing Journal” 2004, t. 12, nr 1.

ryнку czy uwarunkowań makrootoczenia. Dokonując wyboru segmentu docelowego (segmentów docelowych), z którym (którymi) podmiot kultury zamierza budować długotrwałe relacje na transgranicznym rynku, warto stosować się do trzech zasad¹⁹:

- wybrany segment rynku powinien być możliwie najbardziej jednorodny wewnątrz. Potrzeby odbiorców oferty kulturalnej powinny być grupowane według podobieństwa, jeśli tylko jest to możliwe (na przykład za pomocą analizy skupień). Zwiększa się wówczas możliwość przewidywania prawdopodobnej reakcji odbiorców oferty na działania z obszaru marketingu mix mające na celu nawiązanie i wzmocnienie więzi z podmiotem kultury. Należy przy tym zaznaczyć, że na transgranicznym rynku usług kultury wewnętrzna jednorodność segmentu nie zawsze musi być osadzona na narodowości odbiorców oferty kulturalnej czy miejscu ich zamieszkania. W wyniku przeprowadzonej analizy skupień mogą być wyodrębnione segmenty obejmujące odbiorców o różnej narodowości czy z różnych stron podzielonego granicą miasta,
- wybrany segment transgranicznego rynku usług kultury powinien być pokazny, to znaczy obejmować taką liczbę odbiorców oferty, aby świadczenie usług przez podmiot kultury było zasadne. Fakt, że głównym celem znacznej części instytucji kultury (zwłaszcza samorządowych) nie jest maksymalizacja zysku, a raczej upowszechnianie kultury czy – bardziej precyzyjnie rzecz ujmując – upowszechnianie uczestnictwa w kulturze, nie oznacza, że podmioty te mogą prowadzić działalność bez względu na ponoszone koszty,
- podmiot kultury powinien osiąść umiejętność dotarcia do wybranego segmentu rynku przez odpowiednie działania z obszaru marketingu mix. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do podmiotów kultury funkcjonujących na transgranicznym rynku, na którym komunikacja z odbiorcami z drugiej strony granicy będzie utrudniona, chociażby ze względu na występującą barierę językową.

¹⁹ K. BRANGULE-VLAGSMA, R.G.M. PIETERS, M. WEDEL, *The dynamics of value segments: modeling framework and empirical illustration*, „International Journal of Research in Marketing” 2002, t. 19, nr 3; E. MICHAŁSKI, *Marketing. Podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa 2004.

Poziom drugi proces kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku usług kultury obejmuje typowe działania służb marketingowych, polegające na wyborze segmentu lub segmentów docelowych, do których instytucje kultury będą kierować swoją ofertę. Należy przy tym pamiętać, że ważnym założeniem funkcjonowania transgranicznego rynku usług kultury jest opracowywanie przez podmioty kultury oferty z myślą nie tylko o mieszkańcach własnej (narodowej) strony granicy, ale także o odbiorcach z drugiej (zagranicznej) strony rynku. Jednocześnie samorządowe instytucje kultury powinny służyć przede wszystkim odbiorcom własnej (narodowej) stronie miasta, gdyż wynika to bezpośrednio z zapisów zawartych w misjach tych instytucji. W związku z tym w odniesieniu do znacznej części samorządowych instytucji kultury działających w mieście podzielonym granicą uzasadniony jest wstępny podział transgranicznego rynku z zastosowaniem kryterium miejsca zamieszkania odbiorców, a następnie dalszy ich podział według kryteriów bardziej szczegółowych. Niezależnie jednak od obranego kryterium podziału istotnym elementem segmentacji jest sprawdzenie, czy poszczególne grupy odbiorców oferty kulturalnej z własnej lub zagranicznej strony transgranicznego rynku są atrakcyjne, a zatem czy obejmują odpowiednią liczbę odbiorców i wykazują skłonność do wzmocnienia więzi z instytucją kultury. W innym wypadku podział jest nieefektywny, gdyż rozwinięcie i wprowadzenie oferty kulturalnej dla zbyt małej i nierozwojowej grupy będzie wiązało się z za małym popytem, by pod względem ekonomicznym mogło to być zasadne.

Dobór i kształtowanie instrumentów marketingowych w procesie nawiązywania i wzmacniania więzi

Kluczowym etapem w procesie kształtowania długotrwałych relacji podmiotów kultury z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku jest opracowanie kompozycji marketingowej dla wyodrębnionych w procesie segmentacji segmentów docelowych. Wynika to bezpośrednio z dwóch kluczowych zasad postępowania marketingowego, takich jak zasada celowego wyboru i kształtowania rynku podmiotu kultury oraz zasada zintegrowanego oddziaływania na rynek. Zasada zintegrowanego oddziaływania na rynek

nakazuje działać nie poszczególnymi instrumentami z osobna, lecz odpowiednio ukształtowaną ich kompozycją. Chodzi o to, aby dzięki koordynacji stosowanych narzędzi wywołać zjawisko synergii, powodujące, że końcowy rezultat łącznego oddziaływania kompozycji marketingowej na nawiązanie, a następnie wzmocnienie więzi z odbiorcą oferty kulturalnej jest większy niż suma efektów, jaką można by uzyskać w wyniku niezależnego stosowania poszczególnych instrumentów²⁰. Kształtując strukturę instrumentów marketingowych w podmiotach kultury funkcjonujących na transgranicznym rynku, warto brać pod uwagę następujące grupy uwarunkowań, wynikające²¹:

- ze specyfiki wybranego rynku docelowego oraz z wybranego sposobu postępowania (należy uwzględnić różnice kulturowe występujące na transgranicznym rynku oraz inne czynniki różnicujące odbiorców z dwóch stron granicy państwowej, specyfikę nabywców tworzących dany rynek docelowy, zachowania konkurentów na tym rynku, pasywny lub ofensywny sposób postępowania),
- ze specyfiki poszczególnych instrumentów marketingowych (obligatoryjny lub nieobligatoryjny charakter instrumentów, na przykład produkt instytucji kultury *versus* promocja, odmienny stopień podatności instrumentów na zmiany, zróżnicowany stopień skuteczności oddziaływania instrumentów marketingu w czasie, operacyjny lub strategiczny charakter instrumentów),
- z istoty koncepcji marketingu mix (zbiór instrumentów marketingowych stosowanych na transgranicznym rynku usług kultury – produkt, cena, dystrybucja, komunikacja marketingowa, personel – musi być wewnętrznie zintegrowany),
- z wielkości oraz ze struktury zasobów i umiejętności podmiotu kultury (wielkość i struktura zasobów oraz umiejętności, którymi dysponuje podmiot kultury, wyznaczają górne, realne możliwości kształtowania i wykorzystania marketingowych instrumentów oddziaływania na rynek).

²⁰ A. CZUBAŁA, R. NIESTRÓJ, A. PABIAN, *Marketing w przedsiębiorstwie – ujęcie operacyjne*, PWE, Warszawa 2020.

²¹ W. WRZOSEK (red.), *Strategie marketingowe*, PWE, Warszawa 2012.

Rozpatrując instrumenty marketingu mix pod kątem możliwości ich zastosowania w procesie kształtowania relacji z odbiorcami oferty kulturalnej na transgranicznym rynku, warto zauważyć, że obok ich podziału na produkt, cenę, dystrybucję, komunikację marketingową oraz personel ważną przesłanką ich klasyfikacji jest zróżnicowanie z punktu widzenia podatności na doraźne modyfikacje oraz trwałość wywoływanych skutków. Na tej podstawie należy rozróżnić dwa rodzaje instrumentów:²²

- instrumenty elastyczne, których modyfikacja możliwa jest w stosunkowo krótkich odstępach czasu (na przykład środki promocji sprzedaży, rabaty cenowe, usługi towarzyszące sprzedaży),
- instrumenty nieelastyczne, których zmiany wymagają długotrwałego przygotowania i znacznych nakładów pracy (na przykład zmiana produktu instytucji kultury czy lokalizacji placówki).

Roman Niestrój zwraca uwagę, że niektóre instrumenty mogą wydawać się elastyczne dzięki technicznej łatwości ich modyfikowania, a tym samym bardziej przydatne w procesie kształtowania długotrwałych relacji z klientami, w istocie jednak takimi nie są ze względu na powolność reakcji odbiorców oferty kulturalnej. Przykładem może być marka podmiotu kultury. Stosunkowo łatwo można wymyślić nową nazwę czy logo dla podmiotu kultury, jednak bardzo rzadko i z dużą ostrożnością korzysta się z tych możliwości. Przesądza o tym długotrwały i brzemienny w skutkach proces pozycjonowania marki w świadomości nabywcy. Jeszcze bardziej wyraźne jest to w odniesieniu do kluczowego elementu marketingu mix, jakim jest produkt instytucji kultury. Nawet jeśli nie spotyka się on z dużym zainteresowaniem odbiorców (na przykład ekspozycja stała w muzeum, prezentująca tradycyjnie – w gablotach – historię regionu) i nie stanowi ważnego źródła przychodów, to w wypadku instytucji kultury decyzja o zastąpieniu go nowym produktem ma wymiar strategiczny²³. A zatem mała elastyczność i długotrwałość skutków oddziaływania niektórych instrumentów powodują, że związane z nimi decyzje należą do decyzji strategicznych, w związku z czym instrumenty te nie będą mogły

²² H. MEFFERT, *Marketing, Grundlagen der Absatzpolitik*, Gabler, Wiesbaden 1986.

²³ A. CZUBAŁA, R. NIESTRÓJ, A. PABIAN, *Marketing w przedsiębiorstwie...*

być często modyfikowane i dostosowywane do oczekiwań klientów z dwóch stron granicy. Z kolei decyzje dotyczące instrumentów elastycznych, o krótkotrwałym oddziaływaniu, stanowią domenę marketingu operacyjnego, który będzie miał do odegrania dużą rolę na etapie zarówno nawiązywania, jak i wzmocnienia więzi. Nie zmienia to jednak faktu, że obie grupy instrumentów muszą wystąpić i na etapie nawiązywania, i na etapie wzmocnienia więzi z odbiorcami oferty kulturalnej, chociaż menedżerowie instytucji kultury będą po nie sięgać z różną częstotliwością.

Na poziomie doboru i kształtowania instrumentów marketingu mix wyodrębnić należy dwa główne etapy składające się na główny mechanizm całego procesu budowania długotrwałych relacji instytucji kultury z odbiorcami ich oferty na transgranicznym rynku. Mechanizm, który wyodrębniony został przerywaną linią w centralnej części schematu (por. rysunek 1), obejmuje:

- etap wstępny – tworzenie więzi (kończy się z chwilą nakłonienia potencjalnego odbiorcy do skorzystania z oferty kulturalnej),
- etap właściwy – wzmocnianie więzi (ma charakter zamkniętego cyklu i może trwać przez dłuższy czas).

W celu skutecznego kształtowania przez podmioty kultury długotrwałych relacji konieczne jest przeprowadzenie odbiorców oferty kulturalnej zamieszkałych po dwóch stronach granicy państwa przez oba wyszczególnione etapy.

Z wcześniejszych badań przeprowadzonych przez autora w mieście Cieszyn – Czeski Cieszyn wynika, że kluczowym założeniem etapu wstępnego (jak również całego procesu kształtowania długotrwałych relacji na transgranicznym rynku) jest idea wartości (korzyści). Innymi słowy, wyodrębnionym segmentom odbiorców oferty kulturalnej należy zaproponować określoną wartość. Zgodnie z założeniami koncepcji marketingu relacji wartość jest pojęciem szerszym od użyteczności. O wartości decyduje bowiem nie tylko to, jaką usługę otrzymuje odbiorca oferty kulturalnej, ale także sposób otrzymywania tej usługi (jakość procesu interakcji i dialog z klientem). Skutkiem wymiany wartości materialnych i niematerialnych jest satysfakcja odbiorców oferty kulturalnej, ich zaufanie i przywiązanie do instytucji. Z wywiadów przeprowadzonych z ekspertami polsko-czeskiego transgranicznego rynku usług kultury wynika, że źródeł wartości upatrywać należy zarówno w wysokiej jakości usługach, które

oferowane są przez instytucje kultury, jak i w szczerzej dwustronnej komunikacji marketingowej z mieszkańcami obu stron podzielonego granicą miasta.

Z badań prowadzonych na polsko-czeskim transgranicznym rynku usług kultury wynika²⁴, że polskie i czeskie instytucje kultury mają w ofercie produkty, które są wartościowe dla odbiorców własnej (narodowej) strony pogranicza. Niestety, w ofercie ciągle brakuje produktów, które byłyby równie atrakcyjne i wartościowe dla odbiorców zarówno z polskiej, jak i z czeskiej strony granicy. Na rysunku 1, w centralnej jego części, ujęto charakterystyczne dla transgranicznego rynku usług kultury „rozmiękanie się” produktów kultury oferowanych przez instytucje z dwóch stron granicy. Pewna część produktów oferowanych przez podmioty kultury i z własnej, i z zagranicznej strony granicy tworzy jednak zbiór wspólny – zaznaczone przerywaną linią – są to produkty transgraniczne będące źródłem wartości dla odbiorców zamieszkałych po obu stronach granicy. W związku z tym oferta kulturalna, która przez polskiego odbiorcę postrzegana jest jako oferta o wysokiej jakości, a tym samym stanowi dla niego istotną wartość, bardzo często jest odmiennie postrzegana przez odbiorców drugiej strony granicy. Dlatego na transgranicznym rynku usług kultury bardzo często konieczne będzie modyfikowanie produktu na poziomie produktu rzeczywistego i poszerzonego w taki sposób, by był on lepiej dopasowany również do potrzeb odbiorców z drugiej strony granicy.

Z chwilą kiedy potencjalny odbiorca zdecyduje się skorzystać z oferty kulturalnej (zaakceptuje wartość, jaką oferuje podmiot kultury), następuje przejście do etapu właściwego procesu kształtowania długotrwałych relacji – zostaje nawiązana więź między podmiotem kultury a odbiorcą oferty. Satysfakcjonujące kontakty między instytucją a odbiorcami z obu stron transgranicznego rynku powodują, że wzrasta zaufanie, przywiązanie do instytucji, w rezultacie zaś następuje stopniowe wspinanie się klientów na szczyt po „drabinie lojalności” (od odbiorcy nielojalnego po odbiorcę wyjątkowego, prawdziwego).

²⁴ Ł. WRÓBLEWSKI, *Structure and conditions for the functioning of the Polish-Czech cross-border market...*; Ł. WRÓBLEWSKI, B. DZIADZIA, Z. DACKO-PIKIEWICZ, *Sustainable Management of the Offer of Cultural Institutions...*; Ł. WRÓBLEWSKI, A. KASPEREK, *Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development...*

Niezbędnym warunkiem pogłębienia więzi jest jednak podtrzymywanie relacji przez ponowne zaoferowanie odbiorcom wartości.

Podmioty kultury działające na transgranicznym rynku dysponują szerokim wachlarzem narzędzi wzmacniających więź z odbiorcami ich oferty zarówno z własnej, jak i z drugiej strony granicy. Uwzględniając zasobową teorię przedsiębiorstw, każde ich użycie to inwestycja w aktywa organizacji. Aby jednak otrzymać pozytywny zwrot z tych nakładów (w postaci lojalnych, oddanych instytucji kultury odbiorców oferty kulturalnej z obu stron transgranicznego rynku), niezbędny jest precyzyjny dobór instrumentów wzmacniających więź oraz ocena ich skuteczności czy wręcz efektywności. Menedżerowie w podmiotach kultury działających na transgranicznym rynku stają zatem przed pytaniem: jakie narzędzia powinny być zastosowane wobec poszczególnych klientów lub grup klientów własnej, a jakie wobec drugiej strony granicy państwa oraz z którymi w pierwszej kolejności budować długotrwałe relacje.

Według Roberta Furtaka narzędzia ukierunkowane na wzmacnianie więzi z klientami można podzielić na trzy grupy²⁵:

- narzędzia oddziałujące na więzy ekonomiczne, do których zaliczyć należy przede wszystkim obniżki cen biletów (rabaty, promocje cenowe) na wydarzenia kulturalne czy oferowanie dodatkowych usług po obniżonej cenie, poprawa jakości usług z utrzymaniem ich dotychczasowej ceny,
- narzędzia oddziałujące na więzy społeczne, polegające przede wszystkim na lepszej komunikacji z odbiorcami oferty kulturalnej, utrzymywaniu z nimi dialogu wspierającego proces interakcji czy działania z obszaru *public relations* ukierunkowane na kreowanie pozytywnych relacji z otoczeniem,
- narzędzia oddziałujące na więzy strukturalne związane z dystrybucją usług instytucji kultury – konkretnie z zapewnieniem lepszej do nich dostępności – a także z oferowaniem na rynku bardziej nowoczesnych usług.

Długotrwałą relację buduje się przez zarówno czynniki emocjonalne, jak i wymierne korzyści, dlatego zestaw narzędzi służących wzmacnianiu więzi powinien odpowiadać obu tym aspektom i stanowić ich kombinację. Skuteczne wzmacnianie więzi z odbiorcami oferty kulturalnej powoduje, że czują się

²⁵ R. FURTAK, *Marketing partnerski na rynku usług*, PWE, Warszawa 2003.

oni spełnieni. Czują, że otrzymują produkt, którego potrzebują. Jest to realizacja ich oczekiwań, co w konsekwencji skutkuje lojalnością oraz zaufaniem. Również i na tym etapie kształtowania długotrwałych relacji kluczem do sukcesu (oprócz doskonałego produktu będącego głównym źródłem wartości) jest odpowiednia komunikacja marketingowa, której ważną częścią jest finalizacja transakcji, czyli kreacja i dostarczenie wartości. David Ballantyne²⁶ podkreśla duże znaczenie dialogu w utrzymywaniu i wzmacnianiu więzi.

W modelu opracowanym przez autora osłabienie czy zerwanie więzi (oznaczone na schemacie linią przerywaną oraz znakiem „-”) przyjęto jako możliwy scenariusz na etapie zarówno nawiązywania, jak i wzmacniania więzi. Wiąz zostaje osłabiona, a w skrajnym wypadku nawet zerwana, jeżeli oferta podmiotu kultury nie spełni oczekiwań odbiorcy oferty kulturalnej. Część relacji zaniechana jest już we wczesnej fazie jej budowania. Dzieje się tak w sytuacji niezakceptowania przez potencjalnego klienta oferty złożonej mu przez podmiot kultury, co bardzo często jest wynikiem niewłaściwej komunikacji marketingowej. Należy jednak pamiętać, że nawet po nawiązaniu więzi z odbiorcą oferty kulturalnej (w wyniku skutecznego zastosowania wachlarza instrumentów marketingu mix) może następnie wystąpić osłabienie lub nawet zerwanie więzi. Sprawdzianem dla podmiotu kultury jest moment ponownego zaoferowania wartości. Jeżeli odbiorca oferty kulturalnej zdecyduje się kolejny raz skorzystać z usług instytucji, następuje wzmocnienie więzi, jeśli jednak odrzuci otrzymaną ofertę, wiąz zostaje osłabiona. Częste odrzucanie produktu podmiotu kultury przez klienta może w rezultacie doprowadzić do zerwania więzi.

Odrzucenie oferty może być oczywiście spowodowane różnymi czynnikami, na które nie zawsze podmiot kultury ma wpływ (lub wpływ ten jest ograniczony). W wielu wypadkach niepowodzenie na etapie nawiązywania i wzmacniania więzi zamyka się jednak w brakach dostatecznej wiedzy, doświadczenia i zdolności podmiotu kultury w zakresie marketingu relacji czy zarządzania relacjami.

²⁶ D. BALLANTYNE, *Internal relationship marketing: a strategy for knowledge renewal*, „International Journal of Bank Marketing” 2000, t. 18, nr 6.

Podsumowanie

Marketing relacji stanowi ważny element dialogu instytucji kultury z najważniejszą grupą interesariuszy transgranicznego rynku, jaką są bez wątpienia odbiorcy oferty kulturalnej. Stanowi on „twórcze” rozszerzenie koncepcji marketingu (bazującej na typowych instrumentach marketingu mix), polegające na kształtowaniu długotrwałych relacji przez tworzenie związków emocjonalnych na podstawie oferowanej wartości. Jak zaprezentowano w artykule, jest to jednak bardzo złożony proces, wymagający bieżących korekt i modyfikacji, zależny zarówno od aktualnej pozycji i wizerunku instytucji w jej otoczeniu, jak i od zmian w zachowaniach i postawach klientów pochodzących z dwóch stron granicy. Innymi słowy, podmioty kultury chcące skutecznie nawiązywać i wzmacniać więzi z odbiorcami powinny stale dostosowywać swoje struktury i instrumenty do wymagań stawianych przez zmieniający się układ sił na dynamicznym transgranicznym rynku.

Zaprezentowany w artykule model ma znaczenie przede wszystkim aplikacyjne, gdyż umożliwia menedżerom podmiotów kultury skupienie uwagi na działaniach najbardziej istotnych z punktu widzenia procesu kształtowania długotrwałych relacji z odbiorcami oferty na transgranicznym rynku usług kultury. Należy jednak pamiętać, że można z sukcesem budować długotrwałe relacje między podmiotami kultury a odbiorcami ich oferty na transgranicznym rynku podzielonego granicą miasta, stosując opracowany schemat, przyjmując jednak pewne założenia:

- nie istnieją znaczne ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się mieszkańców z jednej strony miasta na drugą, tak jak to było na przykład w czasie pandemii koronawirusa,
- nie istnieją istotne różnice kulturowe między społecznościami zamieszkującymi podzielone granicą miasto,
- stereotypy odnoszące się do społeczności zamieszkujących dwie strony podzielonego granicą miasta nie są źródłem wzajemnej niechęci, antypatii, pogardy czy konfliktów,
- społeczności zamieszkujące dwie strony podzielonego granicą miasta nie różnią się istotnie pod względem etnocentryzmu konsumenckiego.

Wyróżniają się przynajmniej etnocentryzmem umiarkowanym, to znaczy wykazują duże otwarcie na ofertę instytucji kultury funkcjonujących po drugiej stronie granicy, ogólnie: nie wykluczają sytuacji korzystania z usług zagranicznych instytucji kultury.

Autor ma pełną świadomość, że nawet najlepszy schemat nie może w pełni oddać zależności i interakcji, które tworzą się dynamicznie. Dlatego należy stale monitorować i uwzględnić wpływ czynników zarówno wewnętrznych (na przykład możliwości wykorzystania przez podmioty kultury poszczególnych instrumentów marketingu mix), jak i zewnętrznych, powiązanych często ze zmianami zachodzącymi na rynku, zwłaszcza tak specyficznym, jak transgraniczny rynek usług kultury (na przykład pojawienie się nowych form zaspokajania potrzeb z zakresu kultury, nowych sposobów komunikacji marketingowej czy dystrybucji usług w związku z czasowym ograniczeniem możliwości swobodnego przekraczania granicy w mieście podzielonym granicą). Należy zatem pamiętać, że zachodzące zmiany mogą spowodować konieczność modyfikacji opracowanego modelu.

Literatura

- ALTKORN J. (2004), *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- BALLANTYNE D. (2000), *Internal relationship marketing: a strategy for knowledge renewal*, „International Journal of Bank Marketing”, t. 18, nr 6.
- BAMBERGER P., ANG S. (2016), *The quantitative discovery: What is it and how to get it published*, „Academy of Management Discoveries”, t. 2, nr 1.
- BRANGULE-VLAGSMA K., PIETERS R.G.M., WEDEL M. (2002), *The dynamics of value segments: modeling framework and empirical illustration*, „International Journal of Research in Marketing”, t. 19, nr 3.
- BRUNNER T.A., SIEGRIST M. (2011), *A consumer-oriented segmentation study in the Swiss wine market*, „British Food Journal”, t. 113, nr 3.
- CZUBAŁA A., NIESTRÓJ R., PABIAN A. (2020), *Marketing w przedsiębiorstwie – ujęcie operacyjne*, PWE, Warszawa.
- DIBB S., STERN P., WENSLEY R. (2002), *Marketing knowledge and the value of segmentation*, „Marketing Intelligence and Planning”, t. 20, nr 2.

- DOLNICAR S., LEISCH F. (2004), *Segmenting markets by bagged clustering*, „Australasian Marketing Journal”, t. 12, nr 1.
- FURTAK R. (2003), *Marketing partnerski na rynku usług*, PWE, Warszawa.
- GESTELAND R.R. (2000), *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, PWN, Warszawa.
- GOSPODAREK T. (2009), *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- GRZYWACZ W. (2003), *Podstawy mikroekonomii*, Wydawnictwo PTE, Warszawa.
- HOFSTEDE G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nation*, Sage Publications, Thousand Oaks [wydanie drugie].
- KUMAR R. (2011), *Research methodology: A step-by-step guide for beginners*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- MARTYNIAK Z. (1973), *Modele metod stosowanych w badaniach organizatorskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej”, S. specjalna: „Monografie”, nr 26.
- MAZUREK-ŁOPACIŃSKA K. (red.) (2016), *Badania marketingowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- MEFFERT H. (1986), *Marketing. Grundlagen der Absatzpolitik*, Gabler, Wiesbaden.
- MICHALSKI E. (2004), *Marketing. Podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa.
- MURK H., STĘPIEŃ B. (2013), *Tworzenie wartości dla klienta z perspektywy konsumentów i przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- SMITH W.R. (1956), *Product differentiation and market segmentation as alternative marketing strategies*, „Journal of Marketing”, nr 1.
- STACHAK S. (2006), *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- SZARUCKI M. (2011), *Modelowanie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, [w:] J. CZEKAJ, M. LISIŃSKI (red.), *Rozwój koncepcji i metod zarządzania*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- SZTOFF W. (1971), *Modelowanie i filozofia*, PWN, Warszawa.
- TRZCIENIECKI J. (1970), *Wpływ ogólnej teorii systemów na rozwój teorii organizacji*, „Problemy organizacji”, nr 18.
- WRÓBLEWSKI Ł. (2018), *Structure and conditions for the functioning of the Polish-Czech cross-border market of cultural service*, „Ekonomski vjesnik”, t. 31, nr 2.
- WRÓBLEWSKI Ł., DZIADZIA B., DACKO-PIKIEWICZ Z. (2018), *Sustainable Management of the Offer of Cultural Institutions in the Cross-Border Market for Cultural Services – Barriers and Conditions*, „Sustainability”, nr 10.

WRÓBLEWSKI Ł., KASPEREK A. (2019), *Euroregion as an Entity Stimulating the Sustainable Development of the Cross-Border Market for Cultural Services in a City Divided by a Border*, „Sustainability”, nr 11.

WRZOSEK W. (red.) (2012), *Strategie marketingowe*, PWE, Warszawa.

YIN R.K. (2015), *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Lukasz WRÓBLEWSKI

Modelový pohľad na vytvárení vzťahů na polsko-českém přeshraničním trhu kulturních služeb rozděleného hranicemi města

Shrnutí

Článek představuje optimalizační model obsahující aktivity, které by měly kulturní instituce realizovat za účelem efektivního vytváření dlouhodobých vztahů s příjemci kulturní nabídky žijícími na území města rozděleného státní hranicí. Zejména byly projednány aktivity z oblasti marketingového mixu, pomocí kterého lze navázat a následně posílit vazby na příjemce kulturní nabídky žijící v městech tohoto typu. Zavedení modelu umožní manažerům kulturních subjektů zaměřit svou pozornost na aktivity nejdůležitější z hlediska procesu utváření dlouhodobých vztahů s příjemci (což je důležité zejména v postpandemickém období). Aktivitách realizovaných na třech různých úrovních: marketinkových průzkumech, segmentaci přeshraničního trhu výběru a formování nástrojů marketingového mixu.

Lukasz WRÓBLEWSKI

Modelový pohľad na vytváranie vzťahov na polsko-českom cezhraničnom trhu kultúrnych služieb rozdeleného hranicami mesta

Zhrnutie

Článok predstavuje optimalizačný model obsahujúci aktivity, ktoré by mali kultúrne inštitúcie realizovať za účelom efektívneho vytvárania dlhodobých vzťahov s príjemcami

kultúrnej ponuky žijúcimi na území mesta rozdeleného štátnou hranicou. Predovšetkým boli prerokované aktivity z oblasti marketingového mixu, pomocou ktorého je možné nadviazať a následne posilniť väzby na príjemcov kultúrnej ponuky žijúcej v mestách tohto typu. Zavedenie modelu umožní manažérom kultúrnych subjektov zamerať svoju pozornosť na aktivity najdôležitejšie z hľadiska procesu utvárania dlhodobých vzťahov s príjemcami (čo je dôležité najmä v postpandemickom období). Aktivitách realizovaných na troch rôznych úrovniach: marketingových prieskumoch, segmentácii cezhraničného trhu výberu a formovaní nástrojov marketingového mixu.

Łukasz WRÓBLEWSKI


Model view of shaping relations on the polish-czech cross-border market of cultural services in the city divided by the border

S u m m a r y


The article presents an optimization model containing activities that should be implemented by cultural institutions in order to effectively shape long-term relationships with recipients of the cultural offer living in the area of the city divided by the state border. In particular, the activities in the area of marketing mix were discussed, which can be used to establish and then strengthen ties with recipients of the cultural offer living in such cities. Implementation of the model will enable managers of cultural entities to focus on the most essential activities from the point of view of the process of shaping long-term relationships with recipients (which is particularly important in the post-pandemic period). These activities will be carried out on three various levels: marketing research, segmentation of the cross-border market and selection and shaping of marketing mix instruments.




Ing. Hana ŠTVERKOVÁ, Ph.D., MBA, LL.M.
Ekonomická fakulta, VŠB – TUO, Ostrava, Česká republika
hana.stverkova@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0002-8481-3767>


Dr Mgr. Michal KOZIEŁ, Ph.D.
Ekonomická fakulta, VŠB – TUO, Ostrava, Česká republika
michal.koziel@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0001-8561-0358>

Ing. Martina KRÜGEROVÁ, Ph.D.
Ekonomická fakulta, VŠB – TUO, Ostrava, Česká republika
martina.krugerova@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0001-5049-8183>

Ing. Michaela PETROVÁ
Ekonomická fakulta, VŠB – TUO, Ostrava, Česká republika
michaela.petrova@vsb.cz

 <https://orcid.org/0000-0003-0979-3046>

Přeshraniční podnikání v době pandemie COVID-19

Shrnutí

Pandemie koronaviru zasáhla mnoho podnikatelských subjektů, výjimkou nejsou ani přeshraniční vazby mezi aktéry hospodářské spolupráce. V době pandemie ale vzrostlo riziko zpoždění nebo neplnění, které bylo způsobeno tím, že obchodní vztah ovlivnila neočekávaná skutečnost v podobě omezení přeshraničního transportu. Autoři posuzují dopady pandemie na přeshraniční spolupráci mezi Českou republikou a Polskem, zaměřují se jak na globální hlediska podnikajících fyzických osob v daných zemích, tak na dva územní celky sdílejících společnou hranici. Posuzují také změny způsobené pandemií COVID-19 na zahraniční obchod v těchto zkoumaných zemích.

Klíčová slova: přeshraniční podnikání, COVID-19, fyzické osoby, zahraniční obchod

Úvod

V posledních dvou letech, kdy pandemie koronaviru zasáhla celý svět, jednotlivé státy byly nuceny zavádět různá dočasná opatření, především ve formě omezení pohybu osob a překračování státních hranic. Jednalo se o zákazy přicestování a vycestování, povinné testování, nařízené karantény a další restriktive. Veškeré tyto restriktive za sebou zanechaly negativní dopady, a to zejména v oblasti podnikání, kdy byl negativně zasažen také mezinárodní obchod a světová ekonomika. Nevídanou krizi prožívá turismus a vzdělávání, ale ovlivněn byl také obchod se zbožím¹, a to dopadem na dopravní služby, na informace a transakční náklady. Celosvětově výjimečná situace přinesla nejen problémy, ale i vysokou míru loajality a velkou podporu zainteresovaných stran², což za daných okolností nelze považovat za samozřejmost. V prvním čtvrtletí roku 2020 Euler Hermes snižoval rizikový rating u rekordního počtu 126 průmyslových odvětví, ve druhém čtvrtletí dokonce ve 325 případech³. Jedná se o nejvyšší plošné snižování ratingu od roku 2016, od kterého společnost provádí pravidelný monitoring. Všechna snížená hodnocení mají přímou či nepřímou souvislost se šířením COVID-19 a s uzavíráním jednotlivých zemí. Podle Euler Hermes⁴ se jako nejvíce rizikové jeví sektory dopravy, automobilový průmysl, výroba elektroniky a maloobchod.

Snižování ratingu se tak nevyhnulo ani ČR, která zhoršené hodnocení obdržela v sektorech textilu, výroby a velkoobchodu s vybavením pro domácnosti, strojírenství, automobilovém průmyslu, dopravy, stavebnictví i kov.

*Euler Hermes*⁵

¹ *Cross-Border Mobility, COVID-19 and Global Trade*, WTO, 2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/mobility_report_e.pdf [přístup: 20.04.2021].

² A. KATSANIDOU, A.K. REINL, C. EDER, *Together we stand? Transnational solidarity in the EU in times of crises*. *European Union Politics*, SAGE Publications, 2022, roč. 23, č. 1.

³ *Druhé čtvrtletí letošního roku přineslo rekordní zvyšování sektorového rizika*, Euler Hermes, 2020, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tiskove-zpravy/druhe-ctvrtletí-letosního-roku-prineslo-rekordní-zvyšování-sektorového-rizika.html [přístup: 11.03.2022]; *Euler Hermes snižuje rizikový rating 18 zemí a 126 sektorů*, 2020, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tiskove-zpravy/euler-hermes-snižuje-rizikový-rating-18-zemí-a-126-sektoru.html [přístup: 11.03.2022].

⁴ *Euler Hermes snižuje rizikový rating 18 zemí a 126 sektorů...*

⁵ *Druhé čtvrtletí letošního roku přineslo rekordní zvyšování sektorového rizika...*

Pro Českou republiku nastala nejhorší situace v dubnu a květnu roku 2020⁶. V únoru v Evropě propukla první vlna pandemie a v březnu docházelo k prvním uzavírání hranic mezi zasaženými státy. Důsledky těchto opatření na sebe nenechaly dlouho čekat a hned v dubnu měla Česká republika nejnižší hodnotu bilance zahraničního obchodu se zbožím od vstupu do EU – zápornou hodnotu –24,7 mld. Kč.

K nejvyšším meziročním poklesům došlo v dubnu a květnu na straně vývozu. V důsledku omezení části výroby klesl vývoz v dubnu o 38,0%, v květnu o 28,9%. Poklesy hodnoty dovozu zboží byly pak o 26,4%, respektive o 23,2%.

Článek se zabývá dopadem COVID-19 na přeshraniční spolupráci mezi Českou republikou a Polskem na základě provedení analýzy statistických dat týkajících se podnikatelů. Polsko je významným obchodním partnerem, se kterým Česká republika obchoduje dlouhodobě. Polsko je zároveň třetím nejvýznamnějším obchodním partnerem České republiky, pokud jde o export, a to hned za Německem a Slovenskem. Zároveň mnoho společností z Polského příhraničí podniká i na území České republiky, a naopak. S ohledem na specifika polského a českého trhu byly pro výchozí data zvoleny údaje o podnikajících fyzických osobách v České republice a v Polsku celkem a dále v Moravskoslezském kraji na straně české a Slezském vojvodství na straně polské, jelikož tyto dva územní samosprávné celky jsou si blízké tím, že sdílí společnou hranici a mnohé subjekty podnikají také na zahraničních trzích, respektive podnikají v příhraničních oblastech na obou stranách hranice.

Cílem článku je na základě analýzy statistických dat o podnikatelích ukázat vliv pandemie COVID-19 a opatření zaváděných v souvislosti s pandemií na podnikatelské prostředí v blízkém česko polském příhraničí, a dále zhodnotit vliv zaváděných opatření v souvislosti s pandemií COVID-19 na počet podnikajících osob v česko polském příhraničí a na zahraniční obchod mezi těmito státy.

⁶ Český statistický úřad, *Pandemie koronaviru rozkolísala zahraniční obchod*, <https://www.czso.cz/csu/czso/pandemie-koronaviru-rozkolisala-zahranicni-obchod> [přístup: 11.02.2022].

Podnikání za pandemie COVID-19 – přehled literatury, dopady

Pandemická situace ovlivnila globální ekonomiku a podniky na celém světě. Dopady COVIDu-19 analyzuje ve svých studiích řada autorů. V některých případech jsou závěry podobné, jindy odlišné. Do jisté míry to záleží na zavedených opatřeních v jednotlivých státech či regionech. Postup a daná opatření nebyla napříč státy shodná, jisté je, že podle pokynů WHO schválila většina vlád drastické kroky k zastavení šíření koronaviru a pokračující zdravotní krize⁷. Zda byly jednotlivé intervence obchodní politiky slučitelné s právem WTO posuzují ve svém článku Curran et al.⁸

Důležitá se jeví i míra solidarity občanů Evropské unie v době krize k ostatním členským státům⁹. Je zřejmé, že přijímané kroky byly odlišné jak v regionech, tak v průmyslových odvětvích, a tím se mohou objevit i rozdílné efekty v různých segmentech, ale také dlouhodobé a krátkodobé dopady na obchodní politiku podnikatelů a narušení jejich dodavatelských vztahů. Podnikatelé také museli řešit nové skutečnosti, které přímo či nepřímou vyvstaly v souvislosti s pandemickou krizí, ať už v oblasti účetnictví¹⁰, právní¹¹, bankovních služeb,¹² obchodních vztahů, personální i manažerské zajištění chodu podniku.

Důležitý aspekt má správné nastavení řízení podnikatelských rizik a jejich vnímání v souvislosti s COVID-19¹³. Státy přijímaly různá restriktivní opatření v rámci podnikání, které měly pro podnikatele mnohdy zničující efekt, uvedené

⁷ Z.Y. ZU et al., *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Perspective from China*, „Radiology” 2020, t. 296, nr 2.

⁸ L. CURRAN, J. ECKHARDT, J. LEE, *The trade policy response to COVID-19 and its implications for international business*, „Critical perspectives on international business” 2021, t. 17, nr 2.

⁹ A. KATSANIDOU, A.K. REINL, C. EDER, *Together we stand? Transnational solidarity in the EU in times of crises*. *European Union Politics*, „SAGE Publications” 2022, t. 23, nr 1.

¹⁰ J. HAKALOVA, S. KRYSKOVA, Y. PSENKOVA, *Reducing the Impact of the Global COVID-19 Pandemic on Business Entities in the Czech Republic from an Accounting and Tax Perspective*, „EDP Sciences” 2021, t. 92, nr 3.

¹¹ C. NWEDU, *The Rise of Force Majeure amid Coronavirus Pandemic: Legitimacy and Implications for Energy Laws and Contracts*, „Natural Resources Journal” 2021, t. 61, nr 1, s. 1.

¹² A.A. ZAJĄC, M.W. WIELECHOWSKI, K. CZECH, *The impact of COVID-19 pandemic on credit financing of microenterprises and farmer business activity in Poland*, „Journal of Modern Science” 2021, Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, Poland, t. 47, nr 2, s. 475–496.

¹³ J. DVORSKÝ et al., *Differences in Business Risk Effects on the Future of Smes Due to the COVID-19 Pandemic*, „International Journal of Entrepreneurial Knowledge” 2021, t. 9, nr 2, s. 14–31.

ovšem vyvažovaly přijímáním konkrétních nástrojů na podporu podnikatelů¹⁴. Zaváděné podpory (často uváděné jako podpůrné balíčky) jsou ovšem rozdílné.

Ve východní Evropě zavedly Maďarsko, Polsko a Česko nadprůměrná stimulační opatření podobná Irsku a Belgii. Bulharsko, Slovensko a Rusko spíše pak průměrné podobné zemím NL a Skandinávie¹⁵.

Ferreira, Ramos, Barata, Court a Cruz¹⁶ poukazují také na nepřímé účinky pandemie, např. změnu dodavatelských řetězců či změny v nákupních systémech. Omezení výrobního a obchodního průmyslu negativně ovlivnilo i dopravu, protože poptávka po dopravě je do jisté míry závislá na průmyslové výrobě. Dopady na dopravu jsou zásadní u všech jejích druhů – silniční, letecké, železniční i námořní dopravy,¹⁷ byť doprava zboží byla v rámci restrikcí ve výjimkách. Dopady pandemie na logistiku a dopravu zjišťovali ve svém průzkumu Zhang et al.¹⁸ s výslednými rozdíly mezi zeměmi i regiony. Velké ochromení nastalo především v letecké dopravě¹⁹. V přeshraničním podnikání je výrazně zastoupena silniční doprava. Důsledky pandemie na silniční nákladní dopravu polských dopravců uvádí Łacka, Suproń²⁰ a jejich výsledky napovídají, jaký dopad má COVID-19 na ekonomickou situaci podobných podniků z jiných států Evropské unie. Nákladní doprava čelila především konsekvencím

¹⁴ O. DVOULETÝ, *A First Year's Impact of the Pandemic on the Czech Entrepreneurial Activity*, „Foresight and STI Governance” 2021, t. 15, nr 4, s. 52–60; M. RODRIGUES et al., *COVID-19 and the Business Management Crisis: An Empirical Study in SMEs*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 11, s. 5912.

¹⁵ E. HERMES, *Jak po pandemii zmírnit riziko a udržitelně růst, 2022, Take the Leap*, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tipy-pro-vase-podnikani/jak-po-pandemii-zmirnit-riziko-a-udrzi-telne-rust.html [přístup: 11.03.2022].

¹⁶ J. FERREIRA et al., *The impact of COVID-19 on global value chains: Disruption in nonessential goods production*, „Regional Science Policy & Practice” 2021, t. 13, nr 3, s. 1–23.

¹⁷ K. SUBRAMANYA, S. KERMANSHACHI, *Impact of COVID-19 on Transportation Industry: Comparative Analysis of Road, Air, and Rail Transportation Modes*. 2021.

¹⁸ J. ZHANG, Y. HAYASHI, L.D. FRANK, *COVID-19 and transport: Findings from a world-wide expert survey*, „Transport Policy” 2021, t. 103, s. 68–85.

¹⁹ M. ABATE, P. CHRISTIDIS, A.J. PURWANTO, *Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, „Journal of Air Transport Management” 2020, nr 89, s. 101931; S. NIŽETIĆ, *Impact of coronavirus (COVID-19) pandemic on air transport mobility, energy, and environment: A case study*, „International Journal of Energy Research” 2020, t. 44, nr 13, s. 10953–10961.

²⁰ I. ŁACKA, B. SUPROŃ, *The impact of COVID-19 on road freight transport evidence from Poland*, „European research studies” 2021, t. 24, nr 3, s. 319–333.

spojeným s uzavřením hranic kvůli COVID-19 také ve vnitrozemí. Zapříčinily to kontroly na hranicích anebo povinná karanténa pro řidiče. Tvořily se často dlouhé kolony a řidiči se museli prokázat např. negativním COVID-19 testem pro průjezd hranici. Díky tomu se časy dodání často prodlužovaly.

Podnikatelé tak museli v souvislosti s přeshraničním obchodem a dopravou řešit otázky spojené s nedodáním zboží, pozdější dodání, změny obchodních smluv či podmínek. Z toho důvodu, Evropský právní institut (ELI) vydal souhrn některých důležitých právních otázek, které vyvstávají ve vztahu k COVID-19²¹. Najdeme zde i zásady k “vyšší moci a potížím”, s doporučením, aby se stávající právní předpisy o nemožnosti nebo vyšší moci uplatňovaly účinným způsobem a poskytovala se rozumná řešení. Zatím se nesetkáme s žádnou definitivní a globálně přijatelnou definicí vysvětlující vyšší moc. Z důvodu nejednotné definice je těžké říct, co taková doložka teoreticky a prakticky obnáší. V době propuknutí pandemie byl COVID uznáván jako vyšší moc ve smlouvách napříč světem a v různých sektorech. Pandemie splňuje kritéria nepředvídatelnosti a neovlivnitelnosti většinou, tato kritéria jsou obecně obsažena v legislativách napříč světem. Postupem času se nacházíme v době, kdy jsme se s pandemií naučili žít. V rámci smluv uzavřených v době pandemie, nemůžeme očekávat, že by COVID-19 byl i nadále považován za vyšší moc. V současné situaci²² nám probíhající pandemie nenaplnuje znaky vyšší moci jako je nepředvídatelnost či neovlivnitelnosti²³.

Data a diskuse

Statistické údaje vývoje exportu jsou získána z oficiálních dat Českého statistického úřadu v letech 2005–2020. Na datech je ilustrován vývoj zahraničního obchodu v porovnání s rokem pandemie vzhledem k zaváděným restrikcím.

²¹ ELI, *ELI Principles for the COVID-19 Crisis*, „European Law Institute” 2020, https://www.european-lawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_for_the_COVID-19_Crisis.pdf [přístup: 11.03.2022].

²² C. NWEDU, *The Rise of Force Majeure amid Coronavirus Pandemic: Legitimacy and Implications for Energy Laws and Contracts*, „Natural Resources Journal” 2021, t. 61, nr 1, s. 1.

²³ Podrobněji k problematice vyšší moci: M. PETROVÁ, M. KOZIEL, M. KRÜGEROVÁ, *Impacts of COVID-19 on Trade in Border Areas*, VSB-TUO, Faculty of Economics, Ostrava 2021.

Statistické údaje počtu podnikatelů jsou získána z oficiálních dat Českého statistického úřadu v letech 2019–2021 a Statistického úřadu v Katovicích (Urząd Statystyczny w Katowicach). Na datech je ilustrován vývoj počtu podnikajících fyzických osob v období 2019–2021, tedy rok 2019, který ještě nebyl zasažen dopady pandemie, a dále roky 2020 a 2021, které již byly z velké části ovlivněny pandemií COVID-19 a zaváděnými restrikcemi. Autoři dále používají metodu srovnání dat dvou sousedních územních samosprávných celků, Moravskoslezského kraje v České republice a Slezského vojvodství v Polsku.

Jakmile se Evropa stala epicentrem pandemie viru COVID-19, začaly jednotlivé země od poloviny března 2020 zavádět různá protiepidemická opatření, ve snaze zabránit dalšímu šíření tehdy ještě ne tak známého viru. Jednotlivé země začaly uzavírat nejen obchody, služby, školy a školky, ale také své hranice. Nejen v Evropě se skoro ze dne na den zastavil veškerý život, který ovlivnil občany i podnikatelskou sféru.

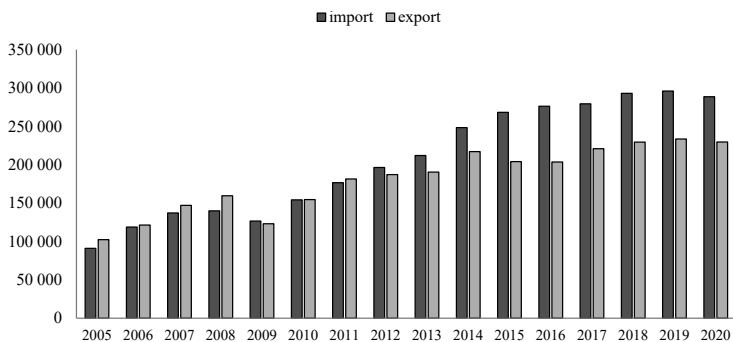
Uzavírání hranic, kontroly na hranicích, testování, karanténa způsobilo přetížení a zpoždění u přeshraniční nákladní dopravy, tolik důležité pro obchod mezi Českou republikou a Polskem. Česká republika přistoupila k uzavření hranic 16. března 2020²⁴. Polsko uzavřelo své hranice 15. března. Tato uzavření se ovšem nevztahovala na přepravu zboží, ta spadala do výjimek. V té době však uvedená opatření, zaváděná mnohdy ze dne na den, způsobila chaos a nejistotu v jinak zavedené obchodní praxi. Neexistovala jednotná a předvídatelná pravidla. K dalšímu uzavírání hranic došlo při tzv. druhé vlně pandemie. Polsko uzavírá své hranice 20. února 2021²⁵.

Pandemie a restrikce s tím spojené měly vliv na vývoj zahraničního obchodu. Z grafu 1 je patrné, jak zahraniční obchod se zbožím mezi Českou republikou a Polskem vyvíjel posledních 16 let. Propad byl v roce 2009, což je následkem promítnutí vlivu hospodářské krize, která zapříčinila snížení spotřeby

²⁴ Vláda ČR, *Vládní usnesení související s bojem proti epidemii – rok 2020*, <http://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/> [přístup: 11.03.2022].

²⁵ PAP, *Poland considering partial closure at Czech, Slovak borders – health min*, „THEfirstNEWS” 2021, <https://www.thefirstnews.com/article/poland-considering-partial-closure-at-czech-slovak-borders---health-min-19983> [přístup: 11.03.2022].

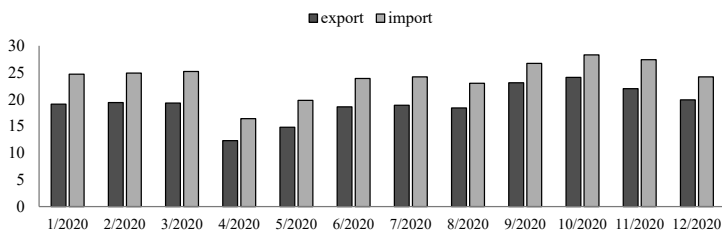
v celé Evropě. A další propad je pozorovatelný v roce 2020, kdy právě propukla epidemie COVID-19.



Graf 1. Vývoj zahraničního obchodu se zbožím mezi Českou republikou a Polskem

Zdroj: Český statistický úřad, 2021, vlastní zpracování, https://www.czso.cz/csu/czso/zo_se_zbozim_podle_zmeny_vlastnictvi_narodni_pojeti [přístup: 12.03.2022].

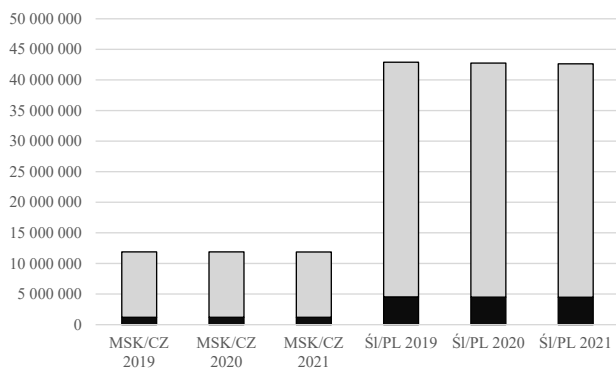
V grafu 2 vidíme vývoj zahraničního obchodu v roce 2020, tedy v roce pandemie. Největší propad byl právě během první vlny pandemie, který se projevil v dubnu a květnu, kdy došlo k prvnímu uzavření hranic a tím nastala doposud bezprecedentní situace pro všechny podnikatele. Zavedená protiepidemická opatření měla vliv jak na export, tak na import. Během léta se situace v Česku začala zhoršovat, což se opět promítlo do mírného poklesu exportu i importu. Od října nastal opět další propad z důvodu začínající další, již druhé, vlny pandemie, který se postupně projevil poklesem ke konci roku 2020.



Graf 2. Vývoj zahraničního obchodu se zbožím mezi Českou republikou a Polskem, 2020

Zdroj: Český statistický úřad, 2022, vlastní zpracování, https://www.czso.cz/csu/czso/zo_se_zbozim_podle_zmeny_vlastnictvi_narodni_pojeti [přístup: 12.03.2022].

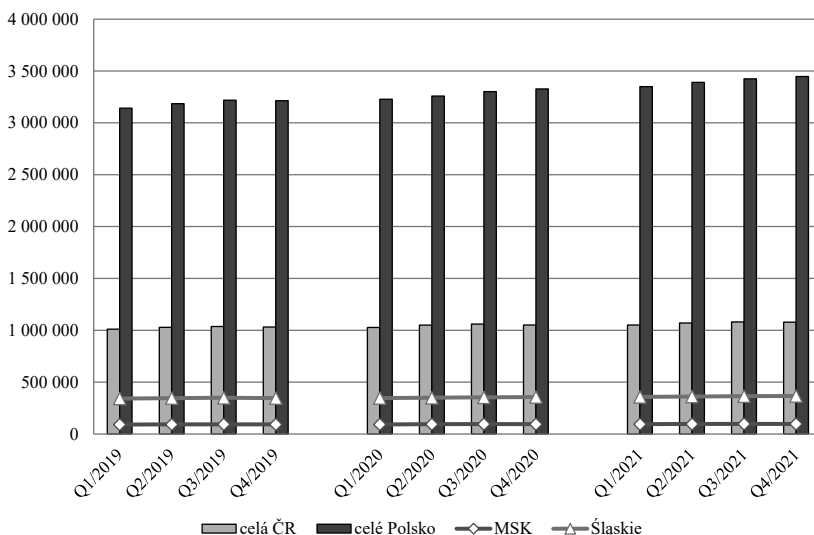
Zatímco pandemie COVID-19 celkem znatelně ovlivnila vývoj zahraničního obchodu se zbožím mezi Českou republikou a Polskem, jak bylo toto prezentováno výše, totéž se již nedá říct o vlivu pandemie na počet podnikajících fyzických osob. Jak je patrné z grafu 3 a grafu 4, počet podnikajících fyzických osob v Moravskoslezském kraji od roku 2019 nijak významně nepoklesl, naopak se ukazuje spíše trend růstu počtu podnikajících fyzických osob, s drobnými poklesy vždy na konci roku, kdy se patrně projevuje sezónnost některých prací. Stejný jev je možné spatřovat také ve Slezském vojvodství. V porovnání s březnem 2019 tak v Moravskoslezském kraji bylo na konci roku 2021 o 6 237 podnikajících fyzických osob více. Ve Slezském vojvodství byl absolutní nárůst podnikatelů ve stejném období ještě razantnější, když se jednalo o nárůst o 24 800 podnikajících fyzických osob. V obou územních samosprávných celcích tak paradoxně oproti předpokladu byla patrná celkem výrazná růstová tendence.



Graf 3. Počet obyvatel v MSK, ČR, Śląskim a Polsku, 2019–2021

Zdroj: Český statistický úřad, 2022, https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu [přístup: 11.02.2022]; Urząd Statystyczny w Katowicach, 2022, <https://katowice.stat.gov.pl> [přístup: 11.02.2022]; vlastní zpracování²⁶.

²⁶ Poznámka: údaje v grafu jsou zpracovány: ČR za rok 2021 je hodnota k 30.9.2021; PL za rok 2021 je hodnota k 31.6.2021.



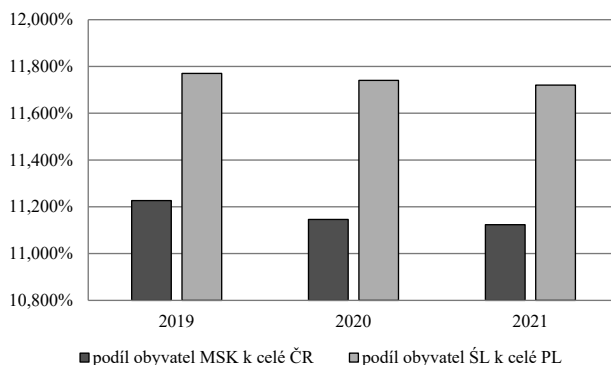
Graf 4. Počet podnikajících fyzických osob MSK, ČR, Śląskiem a Polsku za jednotlivé kvartály roků 2019–2021

Zdroj: Český statistický úřad, 2022, https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu [přístup: 11.02.2022]; Urząd Statystyczny w Katowicach, 2022, <https://katowice.stat.gov.pl> [přístup: 11.02.2022]; vlastní zpracování.

Budeme-li srovnávat podíly počtu podnikajících fyzických osob k počtu obyvatel na daném území, pak je možné konstatovat, že nárůst podnikajících fyzických osob ve sledovaném období byl v obou územích téměř stejný – v Moravskoslezském kraji to byl nárůst o 0,6%, ve Slezském vojvodství pak 0,63%, jak je patrné z grafu 5. Stejný trend je patrný i v obou státech. V České republice vzrostl podíl počtu podnikajících fyzických osob vzhledem k počtu obyvatel z 9,45% v březnu 2019 na 10,09% v prosinci 2021. V Polsku pak vzrostl podíl počtu podnikajících fyzických osob vzhledem k počtu obyvatel z 8,19% v březnu 2021 na 9,03% v prosinci 2021.

Ze statistických dat týkajících se malých a středních podniků bylo zřejmé, že polské podnikatelské subjekty se až do druhého čtvrtletí roku 2020 vyrovnávaly s krizí COVID-19 lépe než podniky v ostatních zemích EU. Situace se však v případě malých a středních podniků v Polsku v posledním čtvrtletí roku 2020

zhoršila. Zejména v oblasti ubytovacích a stravovacích služeb došlo k prudkému poklesu přidané hodnoty o 36,9% a zaměstnanosti o 1,0%. Naproti tomu odvětví profesních, vědeckých a technických činností si vedlo výjimečně dobře, jelikož dosáhlo 11,2% růstu přidané hodnoty v rámci malých a středních podniků a 8,4% růstu v zaměstnanosti. V roce 2021 bylo očekáváno pokračování růstu, s predikcí zvýšení přidaná hodnota malých a středních podniků o 6,2% a j zaměstnanosti o 0,7%. Dalším významným ukazatelem ovlivňujícím podnikatelské subjekty a jejich konkurenceschopnost je likvidita. Vlivem pandemie COVID-19 bylo vysledováno, že až 44% polských podnikatelů zaznamenalo snížení likvidity v roce 2020. Byla zavedena opatření, která měla podnikům pomoci překlenout období krize, jednalo se o půjčky, záruky za úvěry, dotace pod záštitou balíčku „protikrizového štítu“ a podpora za rok 2020 je v Polsku odhadována na 7% HDP²⁷.



Graf 5. Podíl počtu podnikajících fyzických osob k počtu obyvatel daného území v letech 2019–2021

Zdroj: Český statistický úřad, 2022, https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu [přístup: 11.02.2022]; Urząd Statystyczny w Katowicach, 2022, <https://katowice.stat.gov.pl> [přístup: 11.02.2022]; vlastní zpracování.

V České republice byly v roce 2020 se malé a střední podniky ovlivněny pandemií COVID-19 a politickými opatřeními přijatými v reakci na ni, což vedlo

²⁷ European Commission, *Entrepreneurship and small and medium-sized enterprises (SMEs)*, 2020, https://ec.europa.eu/growth/smes_en [přístup: 11.02.2022].

k poklesu zaměstnanosti a přidané hodnoty. V roce 2021 došlo k k částečnému oživení, kdy se odhaduje růst přidané hodnoty malých a středních podniků o 2,4%, ačkoli zaměstnanost poklesne v malých a středních podnicích asi o 0,4%. V obou případech se v České republice předpokládá, že přidaná hodnota i zaměstnanost v malých a středních podnicích zůstanou pod úrovní hodnot roku 2019. V České republice byl v rámci malých a středních podniků nejvíce postižen sektor služeb, maloobchodu a zejména ubytovací a stravovací služby. Také v České republice byly vypsány programy podpor, včetně poskytování státních záruk za úvěry a specifické dotační programy pro jednotlivá odvětví²⁸.

Omezení v důsledku pandemie COVID-19 zaváděné v letech 2020 a 2021 v České republice a v Polsku tedy přímo ovlivnily objem obchodních transakcí mezi podnikateli v blízkém přeshraničním styku, kdy v důsledku uzavření hranic a mnoha provozoven došlo k jejich poklesu.

Nicméně uvedené překvapivě nekorresponduje s poklesem počtu podnikatelů v Moravskoslezském kraji a v sousedním Slezském vojvodství, potažmo v celé České republice a Polsku, kdy naopak evidujeme celkem zásadní růst. Můžeme identifikovat hned několik důvodů, se kterými tento jev souvisí. Za prvé masivní podpora podnikatelů ze strany státu, která přispěla k tomu, že podnikatelé přečkali nejhorší období, aniž by museli zrušit své podnikání. Snížily se tedy sice objemy obchodních transakcí, kdy někteří podnikatelé nemohli vůbec realizovat svou podnikatelskou činnost, avšak díky podpoře státu jim byly kompenzovány výpadky příjmů. Za druhé má bezesporu na uvedené vliv také zvolená skupina osob, která byla zahrnuta do statistik. Zatímco v případě podnikajících právnických osob podpora směřovala spíše na zachování pracovních míst a samotný zánik podnikající právnické osoby nebyl na pořadu dne, nebo se projeví teprve se zpožděním, u podnikajících fyzických osob se často jedná o jejich jediné živobytí, a tudíž se snaží za každou cenu své podnikání udržet. I proto je naopak překvapivý nárůst počtu podnikatelů v době krize. Je rovněž možné předpokládat, že fyzické osoby, které ztratily v důsledku pandemie COVID-19 své zaměstnání, hledaly v podnikání alternativu k zaměstnanecké činnosti. Nemalý vliv na uvedené má také skutečnost, že do statistik podnikajících

²⁸ Ibidem.

fyzických osob se počítají také osoby, které sice mají oprávnění k podnikání, ale nemusí je aktivně využívat, a tudíž zrušení živnostenského oprávnění pro ně není řešením. Nakonec nelze zapomenout ani na skutečnost, že stát se snaží aktivně podporovat podnikatele např. snižováním administrativní zátěže²⁹.

Závěr

Pandemická situace ovlivnila globální ekonomiku a podniky na celém světě. Od začátku pandemie bylo zapotřebí řešit řadu dopadů této bezprecedentní situace v oblasti fungování států, jejich demokratických institucí a právních systémů. Státy přijímaly různá restriktivní opatření v rámci podnikání, které měly pro podnikatele mnohdy zničující efekt.

Omezení, která byla a stále jsou zaváděná v důsledku celosvětové pandemie COVID-19 je třeba vždy hodnotit komplexně a ve vzájemných souvislostech. Zatímco první propad exportu a importu byl zapříčiněn nejen uzavřením všech provozoven služeb, ale také razantním omezením pohybu osob přes hranice, další propady exportu a importu byly spíše způsobeny opětovným omezením provozoven služeb, avšak omezení pohybu osob se na těchto poklesech podílelo již minimálně. Jak vyplývá z uvedeného příkladu, podnikatelé v příhraniční česko-polské oblasti museli velmi rychle reagovat na zavedená omezení, na která nebyli připraveni a ani o těchto nebyli dopředu informováni. Stejně tak vlády jednotlivých zemí v rámci první vlny pandemie hledaly způsoby, jak pandemii omezit nebo zpomalit. Často to bylo spojeno s razantními omezeními pro podnikatele i spotřebitele. Zkoušela se různá omezení, navíc výjimky byly přijímány velmi pozvolna a nekonceptně. Z dnešního pohledu je možné dané období hodnotit poněkud chaoticky, nicméně na začátku pandemie nikdo neměl zkušenosti, kterými disponujeme nyní, proto bylo potřeba v rámci možností hledat ideální řešení.

²⁹ Od 1.1.2021 byla zavedena do českého právního řádu tzv. paušální daň, která výrazně zjednodušuje vypořádání závazků podnikajících fyzických osob vůči státu. Zavádí totiž jednu paušální platbu, která v sobě zahrnuje zálohy na daň z příjmů, sociální pojištění a zdravotní pojištění, a to bez ohledu na výši příjmů. Podnikatel tak nemusí vůbec dbát na evidenci svých výdajů, pouze musí sledovat výši svých příjmů, aby nepřekročil částku 1 000 000,- Kč.

Naopak s odstupem času je třeba pozitivně hodnotit skutečnost, že i přes výše uvedená omezení nedošlo v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství k zásadnímu poklesu podnikajících fyzických osob, a naopak jejich počet spíše rostl. Důvody k tomuto mohou být různé a určitě by bylo zajímavé v budoucnu provést dotazníkové šetření mezi podnikateli v těchto územích směřovaný právě na tyto otázky. Uvedené však v této chvíli by již značně přesahovalo rámec tohoto textu.

Literatura

- ABATE M., CHRISTIDIS P., PURWANTO A.J. (2020), *Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic*, „Journal of Air Transport Management”, t. 89.
- CURRAN L., ECKHARDT J., LEE J. (2021), *The trade policy response to COVID-19 and its implications for international business*, „Critical Perspectives on International Business”, t. 17, nr. 2.
- Český statistický úřad (2020), *Pandemie koronaviru rozkolísala zahraniční obchod*, [w:] *Pandemie koronaviru rozkolísala zahraniční obchod*, <https://www.czso.cz/csu/czso/pandemie-koronaviru-rozkolisala-zahranicni-obchod> [přístup: 11. luteho 2022 roku].
- Český statistický úřad (2022), *Obyvatelstvo – roční časové řady*, https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu [přístup: 11.02.2022].
- Český statistický úřad (2022), *Zahranicní obchod*, https://www.czso.cz/csu/czso/zo_se_zbozim_podle_zmeny_vlastnictvi_narodni_pojeti [přístup: 12.03.2022].
- Český statistický úřad (2021), *Zahranicní obchod se zbožím s Polskem – v letech 2015 až 2020*, <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/zahranicni-obchod-se-zbozim-s-polskem-v-letech-2015-az-2020> [přístup: 11.01.2022].
- DVORSKÝ J. et al. (2021), *Differences in Business Risk Effects on the Future of Smes Due to the COVID-19 Pandemic*, „International Journal of Entrepreneurial Knowledge”, t. 9, nr. 2.
- DVOULETY O. (2021), *A First Year's Impact of the Pandemic on the Czech Entrepreneurial Activity*, „Foresight and STI Governance”, t. 15, nr. 4.
- ELI (2020), *ELI Principles for the COVID-19 Crisis*, European Law Institute, https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Principles_for_the_COVID-19_Crisis.pdf [přístup: 11.03.2022].
- Euler Hermes (2020a), *Druhé čtvrtletí letošního roku přineslo rekordní zvyšování sektorového rizika*, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tiskove

- zpravy/druhe-ctvrvtleti-letosniho-roku-prineslo-rekordni-zvysovani-sektoroveho-rizika.html [přístup: 1.02.2022].
- Euler Hermes (2020b), *Euler Hermes snižuje rizikový rating 18 zemí a 126 sektorů*, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tiskove-zpravy/euler-hermes-snizuje-rizikovy-rating-18-zemi-a-126-sektoru.html [přístup: 1.02.2022].
- Euler Hermes (2022), *Jak po pandemii zmírnit riziko a udržitelně růst*, https://www.eulerhermes.com/cs_CZ/novinky-a-analyzy/tipy-pro-vase-podnikani/jak-po-pandemii-zmirnit-riziko-a-udrzitelne-rust.html [přístup: 1.02.2022].
- European Commission (2022), *Entrepreneurship and small and medium-sized enterprises (SMEs)*, https://ec.europa.eu/growth/smes_en [přístup: 11.02.2022].
- FERREIRA J. et al. (2021), *The impact of COVID-19 on global value chains: Disruption in nonessential goods production*, „Regional Science Policy & Practice”, t. 13, nr 3.
- GUS (2021a), *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 30.06.2021)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-30-06-2021,6,30.html> [přístup: 11.02.2022].
- GUS (2021b), *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 31.12.2020)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-31-12-2020,6,29.html> [přístup: 11.03.2022].
- HAKALOVA J., KRYSKOVA S., PSENKOVA Y. (2021), *Reducing the Impact of the Global COVID-19 Pandemic on Business Entities in the Czech Republic from an Accounting and Tax Perspective*, „EDP Sciences”, t. 92, nr 3.
- KATSANIDOU A., REINL A.-K., EDER C. (2022), *Together we stand? Transnational solidarity in the EU in times of crises*, „European Union Politics”, t. 23, nr 1.
- ŁĄCZA I., SUPROŃ B. (2021), *The impact of COVID-19 on road freight transport evidence from Poland*, „European Research Studies”, t. 24, nr 3.
- NIŽETIĆ S. (2020), *Impact of coronavirus (COVID-19) pandemic on air transport mobility, energy, and environment: A case study*, „International Journal of Energy Research”, t. 44, nr 13.
- NWEDU C. (2021), *The Rise of Force Majeure amid Coronavirus Pandemic: Legitimacy and Implications for Energy Laws and Contracts*, „Natural Resources Journal”, t. 61, nr 1.
- PAP (2021), *Poland considering partial closure at Czech, Slovak borders – health min*, THEfirstNEWS, <https://www.thefirstnews.com/article/poland-considering-partial-closure-at-czech-slovak-borders---health-min-19983> [přístup: 11.03.2022].

- PETROVÁ M., KOZIEŁ M., KRÜGEROVÁ M. (2021), *Impacts of COVID-19 on Trade in Border Areas*, VSB-TUO, Faculty of Economics, Ostrava.
- RODRIGUES M. et al. (2021), *COVID-19 and the Business Management Crisis: An Empirical Study in SMEs*, „Sustainability”, t. 13, nr 11.
- SUBRAMANYA K., KERMANSHACHI S. (2021), *Impact of COVID-19 on Transportation Industry: Comparative Analysis of Road, Air, and Rail Transportation Modes*.
- Urząd Statystyczny w Katowicach, <https://katowice.stat.gov.pl> [přístup: 11.02.2022].
- Vláda ČR (2020), *Vládní usnesení související s bojem proti epidemii – rok 2020*, <http://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisjici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru---rok-2020-186999/> [přístup: 11.03.2022].
- WTO (2020), *Cross-Border Mobility, COVID-19 and Global Trade*, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/mobility_report_e.pdf [přístup: 20.04.2022].
- ZAJĄC A.A., WIELECHOWSKI M.W., CZECH K. (2021), *The impact of COVID-19 pandemic on credit financing of microenterprises and farmer business activity in Poland*, „Journal of Modern Science, Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, Poland”, t. 47, nr 2.
- ZHANG J., HAYASHI Y., FRANK L.D. (2021), *COVID-19 and transport: Findings from a world-wide expert survey*, „Transport Policy”, t. 103.
- ZU ZI YUE et al. (2020), *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Perspective from China*, „Radiology”, t. 296, nr 2.

Hana ŠTVERKOVÁ, Michal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ, Michaela PETROVÁ

Transgraniczna działalność gospodarcza w czasach pandemii COVID-19

Streszczenie

Pandemia koronawirusa dotknęła wiele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, wyjątkiem nie są również powiązania transgraniczne podmiotów prowadzących współpracę gospodarczą. W czasie pandemii wzrosło jednak ryzyko opóźnienia lub w ogóle braku świadczenia, wynikające z faktu, że na stosunki handlowe wpłynął niespodziewany czynnik w postaci ograniczeń w transporcie transgranicznym. Autorzy oceniają skutki pandemii na współpracę transgraniczną między Czechami i Polską, zajmując się zarówno ogólną sytuacją osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w obu krajach, jak i dwóch jednostek terytorialnych istniejących na wspólnej

granicy. Oceniają również wpływ zmian wywołanych przez pandemię COVID-19 na handel zagraniczny w badanych krajach.

Hana ŠTVERKOVÁ, Michal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ, Michaela PETROVÁ

Cezhraničné podnikanie v čase pandémie COVID-19

Zhrnutie

Pandémia koronavírusu zasiahla veľa podnikateľských subjektov, výnimkou nie sú ani cezhraničné väzby medzi aktérmi hospodárskej spolupráce. V čase pandémie však vzrástlo riziko oneskorenia alebo neplnenia, ktoré bolo spôsobené tým, že obchodný vzťah ovplyvnila neočakávaná skutočnosť v podobe obmedzenia cezhraničného transportu. Autori posudzujú dopady pandémie na cezhraničnú spoluprácu medzi Českou republikou a Poľskom, zameriavajú sa ako na globálne hľadiská podnikajúcich fyzických osôb v daných krajinách, tak aj na dva územné celky zdieľajúce spoločnú hranicu. Posudzujú tiež zmeny spôsobené pandemiou COVID-19 na zahraničný obchod v týchto skúmaných krajinách.

Hana ŠTVERKOVÁ, Michal KOZIEŁ, Martina KRÜGEROVÁ, Michaela PETROVÁ

Cross-border business during the COVID-19 pandemic

Summary

The COVID-19 pandemic has affected many entrepreneurs and entities, with no exception of cross-border ties between the businesses that cooperate from both side of the border. In the period of pandemic there was a high risk of delays or non-performance, caused by the fact that commercial relations were affected by unexpected restrictions of cross-border transport. The authors of this article analyze the effects of the pandemic on the cross-border cooperation between the Czech Republic and Poland, focusing both on the global aspects of natural persons running businesses in certain countries and on two territorial units sharing a common border. They also analyze changes caused by the COVID-19 pandemic to the foreign trade in the studied countries.

