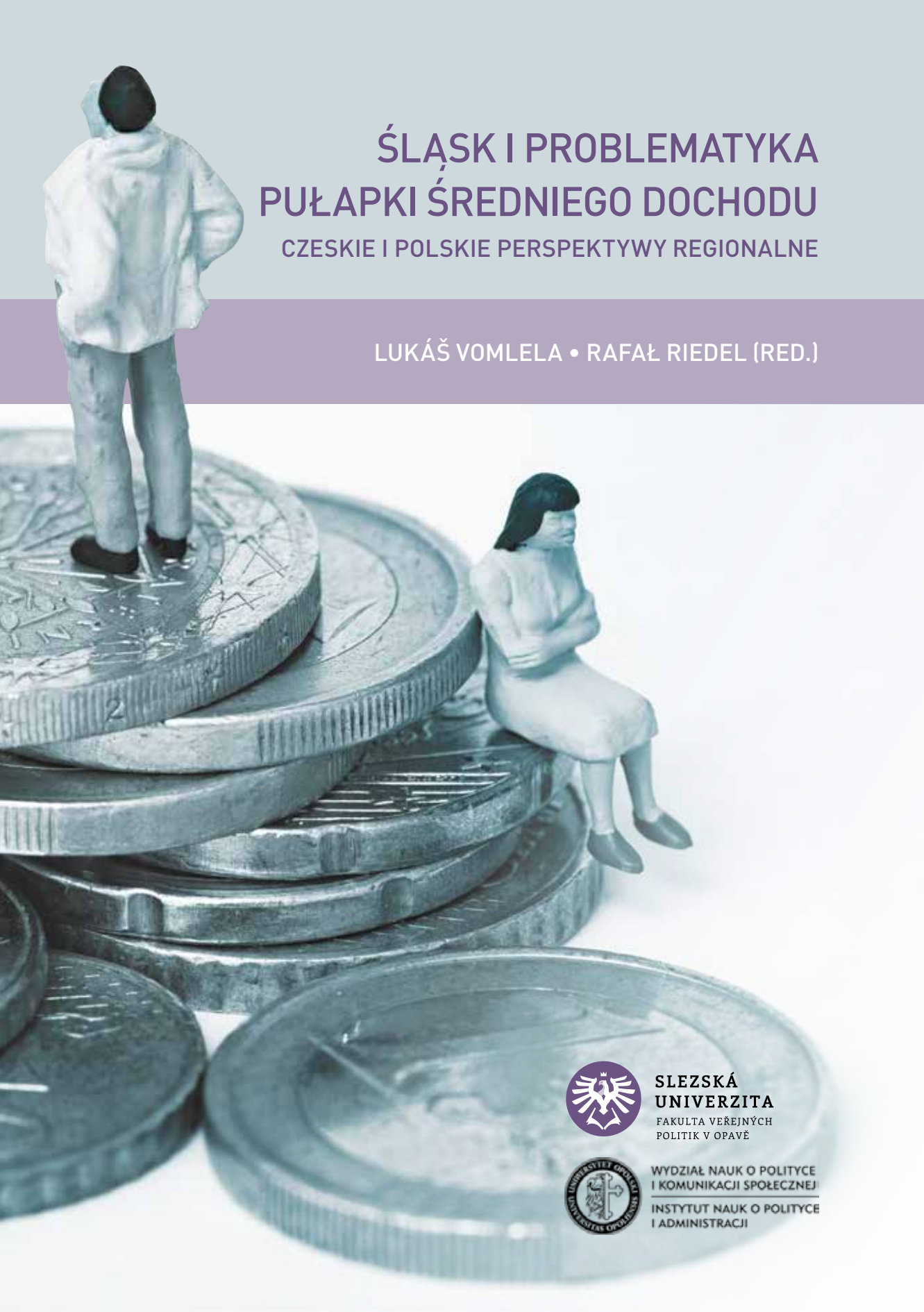




ŚLĄSK I PROBLEMATYKA PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

CZESKIE I POLSKIE PERSPEKTYWY REGIONALNE

LUKÁŠ VOMLELA • RAFAŁ RIEDEL (RED.)



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ



WYDZIAŁ NAUK O POLITYCE
I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
INSTYTUT NAUK O POLITYCE
I ADMINISTRACJI



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVĚ



WYDZIAŁ NAUK O POLITYCE
I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

INSTYTUT NAUK O POLITYCE
I ADMINISTRACJI

ŚLĄSK I PROBLEMATYKA PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

CZESKIE I POLSKIE PERSPEKTYWY REGIONALNE

LUKÁŠ VOMLELA • RAFAŁ RIEDEL (RED.)

OPAVA, 2021

Projekt pod tytułem **Śląsk i problematyka pułapki średniego dochodu – Czeskie i Polskie perspektywy regionalne, nr rejestracyjny projektu CZ.11.4.120/0.0/0.0/16_013/0002404** jest realizowany w ramach współfinansowania ze środków programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska za pośrednictwem Funduszu Mikroprojektów 2014–2020 w Euroregionie Silesia.

Anotacja

Niniejszy zbiór jest efektem projektu „Śląsk i problematyka pułapki średniego dochodu – czeskie i polskie perspektywy regionalne“, który realizowany był w 2020 i 2021 roku. Otwierający tekst stanowi głos w debacie naukowej na temat pułapki średniego dochodu, próbując odpowiedzieć na następujące pytania: jakie są warunki skutecznej tranzycji z gospodarki średniego dochodu do gospodarki wysokiego dochodu? Co mogą uczynić decydenci polityczni aby przyspieszyć wzrost gospodarczy? Jakie środki należy przedsięwziąć aby poradzić sobie z problemem pułapki średniego dochodu? Celem niniejszego tekstu jest odpowiedź na powyższe pytania, poprzez odniesienie się do współczesnej literatury przedmiotu, do doświadczeń innych krajów, jak również w odniesieniu do przypadku Śląska, ze szczególnym uwzględnieniem jego polskiej i czeskiej części.

Słowa kluczowe

Pułapka średniego dochodu, Polska, Czechy, Śląsk, perspektywa regionalna

Autorzy

Dr hab. Rafał Riedel, prof. UO
Mgr. Lukáš Vomlela, Ph.D.
Doc. Ing. Pavlína Pellešová, Ph.D.
mgr Nikola Starzec
Dr hab. Hynek Böhm, prof. UO
Prof. RNDr. Tadeusz Siwek, CSc.
Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.
JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.
Dr Joanna Podgórska-Rykała, Ph.D.

Recenzenci

Mgr. Petr Hušek, Ph.D.
PhDr. Dalibor Mikúš, Ph.D.

© Wydział Polityk Publicznych w Opawie, Uniwersytet Śląski w Opawie, 2021

ISBN 978-80-7510-480-9

ISBN 978-80-7510-479-3 (čes. vyd.; online)

ISBN 978-80-7510-482-3 (angl. vyd.; print)

ISBN 978-80-7510-483-0 (angl. vyd.; online)

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU JAKO KATEGORIA ANALITYCZNA – ŚLĄSKIE EGZEMPLIFIKACJE

Rafał Riedel i Lukáš Vomlela	9
------------------------------------	---

CZĘŚĆ I.

ŚLĄSK JAKO REGION POGRANICZA I JEGO OBRAZ STATYSTYCZNY

W KONTEKŚCIE PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU	15
--	----

Pułapka średniego dochodu z ekonomicznego punktu widzenia

Pavĺína Pellešová	17
-------------------------	----

Śląsk – statystyczny obraz policentrycznego regionu peryferyjnego

Nikola Starzec, Lukáš Vomlela & Rafał Riedel	29
--	----

Czesko-polsko-słowacki region transgraniczny w perspektywie porównawczej: w pułapce średniego dochodu

Hynek Böhm	49
------------------	----

CZĘŚĆ II.

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU – UWARUNKOWANIA

I SPOSOBY PRZEJAWIANIA SIĘ	63
----------------------------------	----

Migracje i pułapka średniego dochodu – analiza determinant i poszukiwanie współzależności. Studium przypadku województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego

Nikola Starzec	65
----------------------	----

Depopulacja Kraju Morawskośląskiego a teoria pułapki średniego dochodu

Tadeusz Siwek	91
---------------------	----

Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (nie tylko) na poziomie regionalnym

Lucie Kamrádová	101
-----------------------	-----

CZĘŚĆ III.

ROZWÓJ REGIONALNY – (WSPÓŁ)RZĄDZENIE

W WIEŁOPOZIOMOWYM SYSTEMIE POLITYCZNYM	113
--	-----

Pułapka średniego dochodu a rola regionalnych aktorów politycznych – stadium przypadku Regionu Morawsko-Śląskiego i Województwa Śląskiego

Lukáš Vomlela	115
---------------------	-----

Charakterystyka samodzielnych kompetencji gminy w teorii i praktyce

Marie Sciskalová	127
------------------------	-----

Deliberacyjne innowacje służące podnoszeniu jakości (współ)rządzenia w transgranicznej polityce regionalnej

Joanna Podgórska-Rykała	137
-------------------------------	-----

PODSUMOWANIE

Rafał Riedel, Lukáš Vomlela	153
-----------------------------------	-----

WPROWADZENIE

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU

JAKO KATEGORIA ANALITYCZNA –

ŚLĄSKIE EGZEMPLIFIKACJE

Rafał Riedel a Lukáš Vomlela

Streszczenie

Niniejszy zbiór jest efektem projektu „Śląsk i problematyka pułapki średniego dochodu – czeskie i polskie perspektywy regionalne”, który realizowany był w 2020 i 2021 roku¹. Otwierający tekst stanowi głos w debacie naukowej na temat pułapki średniego dochodu, próbując odpowiedzieć na następujące pytania: jakie są warunki skutecznej tranzycji z gospodarki średniego dochodu do gospodarki wysokiego dochodu? Co mogą uczynić decydenci polityczni aby przyspieszyć wzrost gospodarczy? Jakie środki należy przedsięwziąć aby poradzić sobie z problemem pułapki średniego dochodu? Celem niniejszego tekstu jest odpowiedź na powyższe pytania, poprzez odniesienie się do współczesnej literatury przedmiotu, do doświadczeń innych krajów, jak również w odniesieniu do przypadku Śląska, ze szczególnym uwzględnieniem jego polskiej i czeskiej części.

Słowa kluczowe

pułapka średniego dochodu, Polska, Czechy, Śląsk, perspektywa regionalna

Problem „pułapki średniego wzrostu” może być zdefiniowany jako sytuacja, w której gospodarka, która pokonała dystans z niskich poziomów wzrostu do średnich poziomów wzrostu, pozostaje tam „uwięziona” i nie jest w stanie pokonać dystansu ze średnich poziomów wzrostu do wysokich poziomów wzrostu (Ye & Robertson 2016). Różne są sposoby definiowania poszczególnych poziomów dochodowych, jednak za Bankiem Światowym można przy-

1 Projekt „Śląsk i problematyka pułapki średniego dochodu – czeskie i polskie perspektywy regionalne”, reg. nr projektu CZ.11.4.120/0.0/0.0/16_013/0002404. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu rozwoju regionalnego w ramach programu INTERREG V-A Republika Czeska – Polska za pośrednictwem Funduszu mikroprojektów 2014–2020 w Euroregionie Silesia.

jąc, iż dana gospodarka jest uznawana za średnio rozwiniętą, kiedy jej PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej mieści się pomiędzy 1005 a 12 275 USD. Oczywiście wielu innych autorów i wiele innych instytucji definiuje owe progi na nieco innych poziomach, nie zmienia to jednak faktu, iż gospodarka polska – w percepcji samych Polaków – pozostaje gospodarką średnio rozwiniętą. Natomiast samo słowo „pułapka” sugeruje, że mamy do czynienia z pewnymi zewnętrznymi bądź wewnętrznymi barierami, z których gospodarka musi się wyzwolić.

Ograniczenia te definiowane są przez różnych analityków w różnorodny sposób, jedni zwracają uwagę na niedobory surowców naturalnych, inni na niską jakość kapitału ludzkiego (wykształcenie, kwalifikacje, kompetencje), jeszcze inny na wysoki poziom korupcji (Staeher 2015; Shelburne 2016). Bariery te piętnowane są również przez polityków i w dyskursie publicznym pojawiają się różnego rodzaju recepty na rozwój gospodarczy. W Polsce po 1989 roku mieliśmy już do czynienia z szeregiem strategii gospodarczych (nie wspominając o wcześniejszych słynnych „pięciolatkach” typowych dla krajów byłego bloku wschodniego). Obok słynnej „terapii szokowej”, czyli planu Leszka Balcerowicza (jedyne jak dotychczas planu, które został *de facto* w sporym stopniu implementowany), polska gospodarka doświadczyła również planu Grzegorza Kołodki, Jerzego Hausnera i Marka Belki – żeby wymienić tylko te najważniejsze plany przygotowane przez najbardziej prominentnych polityków poszczególnych formacji politycznych. Plan M. Morawieckiego stanowi odpowiedź PiS (Prawa i Sprawiedliwości) na zidentyfikowany problem „pułapki średniego dochodu” w Polsce i wyznacza cele strategiczne rozwoju polskiej gospodarki po rok 2030.

Zbiór tekstów, które składają się na niniejsze opracowanie stanowi próbę spojrzenia na Śląsk i jego mieszkańców u progu trzeciej dekady XXI wieku w kontekście zagrożeń związanych z wyżej wspomnianą pułapką średniego dochodu. Autorzy, którzy mają swój wkład w niniejsze opracowanie byli uczestnikami wykładów otwartych, konferencji i debat, które odbywały się w ramach projektu na przestrzeni dwunastu miesięcy. Zaproszeni autorzy są specjalistami z bardzo różnorodnych dziedzin, takich jak ekonomia, politologia, socjologia, geografia społeczna, administracja, kulturoznawstwo i wiele innych. Taka różnorodność gwarantuje interdyscyplinarny charakter opracowania, co samo w sobie stanowi wartość dodaną. Wielowymiarowe procesy rozwojowe i ich wpływ na życie transgranicznego regionu odbywają się na wielu, przenikających się płaszczyznach i wymiarach, w konsekwencji takowa powinna być również analiza ich dotycząca – interdyscyplinarna. Oczywiście niniejsza publikacja nie jest w stanie wyczerpać wszystkich aspektów istotnych z punktu widzenia funkcjonowania regionu w dynamicznej rzeczywistości integrującego się bloku gospodarczego. Tym niemniej wyselekcjonowane teksty prezentują ważną ilustrację stanu Śląska jako transgranicznego regionu w odniesieniu do problematyki pułapki średniego dochodu.

Czym jest region transgraniczny – niewątpliwie nie jest tylko najdalej wysuniętym kawałkiem terytorium danego państwa. Nie może również być rozumiany tylko jako historyczny region podzielony granicą państwową. Region transgraniczny powinien charakteryzować się intensywnymi relacjami transgranicznymi o charakterze gospodarczym, społecznym, wymianą kulturową, współpracą na poziomie politycznym i administracyjnym. Ważne jest również aby te relacje nie dotyczyły jedynie elity (gospodarczej, politycznej, etc.), ale możliwie szerokiej

bazy społecznej. Istnieje ryzyko – szczególnie w kontekście dostępności środków finansowych oferowanych przez Unię Europejską – iż taka transgraniczna współpraca stymulowana jest w sposób sztuczny i zanika wraz z zaniknięciem dopływu finansowania. Tymczasem środki na transgraniczną współpracę powinny ją jedynie uzupełniać, nadawać jej bogatszy i dojrzały wymiar, nie powinny jej w sztuczny sposób tworzyć.

Oczywiście transgraniczna współpraca może być również motywowana czynnikami o charakterze negatywnym, np. zanieczyszczenie środowiska, nierównowaga w transferach migracyjnych i inne. Wtedy nie będziemy mieć do czynienia z bogatymi i masowymi transgranicznymi relacjami, ale skrojoną na miarę wyzwań współpracą podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem transgranicznych problemów. Niewątpliwie taka współpraca transgraniczna również jest potrzebna, nie sposób jednak w takiej sytuacji mówić o transgranicznym regionie.

Praca zbiorowa pt. „Śląsk i problematyka pułapki średniego dochodu – czeskie i polskie perspektywy regionalne”, stanowi więc bardzo interesujący zbiór tekstów, który dotyczy najważniejszych problemów funkcjonowania regionu. Ten projekt wydawniczy zgromadził szeregi znakomitych znawców problematyki śląskiej. Jest też projektem prawdziwie, a nie jedynie w sposób deklaracyjny, interdyscyplinarnym. Ponadto łączy wymiar poziom sub-narodowy z poziomem trans-narodowym i ponad-narodowym, dostrzegając wzajemne interakcje pomiędzy nimi. Koncepcja „Europy regionów” sugeruje postrzeganie naszego kontynentu przez pryzmat wspólnot lokalnych i regionalnych, które w naturalny sposób stanowią ekosystem dla życia społecznego i gospodarczego. Często błędnie rozumiana jako doktryna, mająca na celu zredukowanie państw narodowych do roli regionów szerszego supra-narodowego organizmu, koncepcja ta pozwala upodmiotowić region i jego mieszkańców. Dlatego ważne jest aby refleksji na temat uczestnictwa w europejskim projekcie integracyjnym nie redukować do perspektywy narodowej. Takie ramy interpretacyjne nie pozwalają dostrzec wielu niuansów, które jak w soczewce widoczne są w skali regionalnej czy lokalnej. W szczególności regionalne zróżnicowanie zarówno Polski jak i Republiki Czeskiej pozwala na interesującą analizę porównawczą odnoszącą się do problematyki pułapki średniego dochodu.

W rozdziale wprowadzającym zatytułowanym „Pułapka średniego dochodu jako kategoria analityczna – śląskie egzemplifikacje” Lukáš Vomlela i Rafał Riedel zabierają głos w debacie naukowej na temat pułapki średniego dochodu, próbując uczynić jednostką analizy region. W tym konkretnym przypadku jest to transgraniczny region Śląska, ze szczególnym uwzględnieniem jego polskiej i czeskiej części.

Część pierwszą zbioru zatytułowaną „Śląsk jako region pogranicza i jego obraz statystyczny w kontekście pułapki średniego dochodu” otwiera analiza Pavliny Pellešovej pt. „Pułapka średniego dochodu z ekonomicznego punktu widzenia”. Przedmiotem zainteresowania autorki jest analiza pułapki średniego dochodu, czyli sytuacji, w której badany region w minionym okresie w pewnym stopniu wzbogacił się, ale wyczerpał istniejące przewagi konkurencyjne i poszukuje nowego modelu wzrostu. Autorka dostarcza opisu i wyjaśnienia terminu pułapka średniego dochodu. Ponadto w tekście zostały zidentyfikowane przyczyny i możliwości przeciwdziałania ryzyku popadnięcia w pułapkę średniego dochodu.

Kolejny tekst, autorstwa Nikoli Starzec, Lukasa Vomleli i Rafała Riedla to opracowanie pt. „Śląsk – statystyczny obraz policentrycznego regionu peryferyjnego”. Punktem wyjścia prowadzonej w niniejszym rozdziale analizy jest dobrze ugruntowana w literaturze teza o systemowej sztywności światowych hierarchii i rzadkich przypadkach zmian położenia poszczególnych gospodarek narodowych w strukturze centrum-peryferia. Jednostką analizy nie jest jednak w niniejszym opracowaniu gospodarka narodowa, ale regionalna – jej podstawowe parametry oraz pozycja względem innych regionów. Natomiast empiryczną egzemplifikację stanowi region Śląska, oferujący ogromny potencjał wewnętrznego zróżnicowania, czyniący go doskonałym przedmiotem badań rozwoju regionalnego w kontekście problematyki pułapki średniego dochodu.

Następnie Hynek Böhm, w swojej analizie zatytułowanej „Czesko-polsko-słowacki region transgraniczny w perspektywie porównawczej: w pułapce średniego dochodu” dotyka problematyki polityki rozwojowej regionu transgranicznego. Współpraca transgraniczna może przyczyniać się do likwidacji barier związanych z istnieniem granicy państwowej. Poprzez wzajemną współpracę regiony przygraniczne poszczególnych państw w niektórych przypadkach tworzą funkcjonalne regiony transgraniczne, w których zachodzi wiele rodzajów interakcji transgranicznych. Autor próbuje porównać trzy regiony przygraniczne: francusko-niemiecko-szwajcarski Górny Ren, luksembursko-belgijsko-francusko-niemiecki region oraz czesko-polsko-słowackie Trojmezí. Hynem Boehm stwierdza, że w przeciwieństwie do dwóch przypadków zbadanych w Europie Zachodniej, czesko-polsko-słowacki region transgraniczny jest zagrożony popadnięciem w pułapkę średniego dochodu.

Kolejna część zbioru nosi tytuł „Pułapka średniego dochodu – uwarunkowania i sposoby przejawiania się”. Otwiera ją analiza Nikoli Starzec pt. „Migracje i pułapka średniego dochodu – analiza determinant i poszukiwanie współzależności. Studium przypadku województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego”. W swojej analizie autorka podejmuje próbę identyfikacji współzależności pomiędzy migracjami i rozwojem gospodarczym województw (w tym: z uwzględnieniem koncepcji pułapki średniego dochodu i wskaźnika PKB per capita), bazując na przeglądzie literatury i danych statystycznych adekwatnych dla badanych obszarów problemowych. Postawiona teza zakłada wzajemne powiązania pomiędzy rozwojem gospodarczym i migracjami. Zakres terytorialny odnosi się w szczególności do trzech polskich województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego, których sytuację analizuje się w odniesieniu do średniej krajowej oraz wartości wskaźników dla pozostałych województw Polski.

Adekwatnie tekst Tadeusza Siwka pt. „Depopulacja Kraju Morawskośląskiego a teoria pułapki średniego dochodu” koncentruje się na czeskiej stronie Śląska. Autor skłania się ku stwierdzeniu, iż teoria pułapki średniego dochodu niezupełnie pasuje do wyjaśnienia tendencji depopulacji i zmniejszenia dochodów ludności w Kraju Morawskośląskim. Zdaniem Tadeusza Siwka wszystko wskazuje na to, że Kraj Morawsko-śląski faktycznie dopasowuje się do średniej ogólnopaństwowej, ale zbliża się do niej „z góry”, z poprzedniej pozycji na szczycie, którą zajmował w połowie XX w.

Następnie Lucie Kamrádová w swoim opracowaniu pt. „Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (nie tylko) na poziomie regionalnym” koncentruje się na gospodarczym rozwoju

regionalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli małych i średnich przedsiębiorstw. Autorka uważa małe i średnie przedsiębiorstwa za jeden z kluczowych czynników rozwoju gospodarki w poszczególnych państwach – są one źródłem innowacji, nowych miejsc pracy i siłą napędową gospodarki. To właśnie wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzi do rozwoju lokalnej gospodarki, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie regionalnym, z uwzględnieniem sytuacji pandemicznej (2020/2021) i jej skutków dla tego biznesu.

Ostatnia część pracy pt. „Rozwój regionalny – (współ)rzządzenie w wielopoziomowym systemie politycznym” gromadzi zbiór tekstów koncentrujących się na jakości rządzenia na poziomie regionalnym. Najpierw Lukáš Vomlela w swojej analizie zatytułowanej „Pułapka średniego dochodu a rola regionalnych aktorów politycznych – stadium przypadku Regionu Morawsko-Śląskiego dokonuje analizy regionalnych elit politycznych. Autor opisuje i wyjaśnia rolę regionalnych aktorów politycznych i ich wpływ na polityki rozwoju w Republice Czeskiej. Rozdział opisuje proces decentralizacji i wyłaniania się regionalnych elit politycznych, następnie koncentruje się na znaczeniu struktur regionalnych w procesach decyzyjnych w Republice Czeskiej i analizuje główne cele rozwoju strategii regionalnej sąsiednich regionów oraz próbuje odpowiedzieć, czy regionalni aktorzy polityczni współpracują lub konkurują podczas realizacji swoich strategii.

Z kolei Marie Sciskalová przygląda się „Charakterystyce samodzielnych kompetencji gminy w teorii i praktyce”. Samodzielna kompetencja jednostek samorządu terytorialnego obejmuje sprawy leżące w interesie gmin i regionów. Samodzielna kompetencja wyznaczonym okręgu terytorialnym obejmuje m.in. troskę o tworzenie warunków do rozwoju opieki społecznej i zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Chodzi przede wszystkim o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, ochrony i rozwoju zdrowia, transportu i komunikacji, potrzeby informacji, edukacji i szkoleń, ogólnego rozwoju kulturalnego i ochrony porządku publicznego. Tak zdefiniowane uprawnienia czynią z jednostek samorządu terytorialnego jednych z najważniejszych aktorów decydujących o czynnikach mających wpływ na ryzyko popadnięcia danego regionu w pułapkę średniego dochodu.

Następnie Joanna Podgórska-Rykała w swojej analizie „Deliberacyjne innowacje służące podnoszeniu jakości (współ)rządzenia w transgranicznej polityce regionalnej” proponuje aplikację metod i narzędzi prawno-politycznych, które mogą mieć wpływ na sposoby zarządzania i rządzenia wspólnotami lokalnymi i regionalnymi, a w konsekwencji na ich miejsce w hierarchiach rozwojowych. W procesie nowoczesnego zarządzania publicznego pojawiają się formalne oraz praktyczne wyzwania, które ogniskują się w obszarze polityki publicznej, również w polityce regionalnej, w tym w szczególności w odniesieniu do regionów transgranicznych. Odpowiedzią na problemy, które ze względu na swoją istotę „przekraczają granice”, a więc stanowią wspólne wyzwania regionów sąsiadujących ze sobą, ale znajdujących się w granicach administracyjnych odrębnych państw, mogą być różnego rodzaju deliberacyjne mini-publiki (*mini-public*), w tym szczególnie panele obywatelskie (*citizens' assembly*).

Wreszcie w ostatniej części, redaktorzy tomu – Lukas Vomlela i Rafał Riedel – odnoszą się do wybranych elementów podejmowanych w poszczególnych analizach zamieszczonych

w zbiorze. Autorzy zakorzeniają prowadzoną narrację w głównych dyskursach naukowych, odnoszą się jednocześnie do głównych debat z zakresu relacji centrum-peryferia, teorii zależności, systemu światowego, uwarunkowań wzrostu, różnorodności kapitalizmu, oraz pochodnych – w tym w szczególności tych związanych z pułapką średniego dochodu. W części konkludującej nawiązują wreszcie do swoich inspiracji naukowych, które leżały u podstaw podjętego projektu. Znacząca korelacja pomiędzy przeszłymi a obecnymi determinantami wzrostu obserwowana na Śląsku pozytywnie weryfikuje uznane twierdzenia obecne w literaturze przedmiotu. Stanowi więc podjęta analiza zarówno ważną syntezę wiedzy na temat ryzyka popadnięcia w pułkę średniego rozwoju, jak również punkt wyjścia do dalszych rozważań na temat poszczególnych grup uwarunkowań determinujących rozwój społeczno-gospodarczy oraz dalszą ewolucję ze średnich poziomów dochodowych na poziomy wyższe.

CZĘŚĆ I

ŚLĄSK JAKO REGION POGRANICZA I JEGO OBRAZ STATYSTYCZNY W KONTEKŚCIE PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

- **PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU Z EKONOMICZNEGO
PUNKTU WIDZENIA**
Pavĺína Pelleřov
- **ŚLĄSK – STATYSTYCZNY OBRAZ POLICENTRYCZNEGO
REGIONU PERYFERYJNEGO**
Nikola4,5 Starzec, Lukř Vomlela & Rafał Riedel
- **CZESKO-POLSKO-SŁOWACKI REGION TRANSGRANICZNY
W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ: W PUŁAPCE
ŚREDNIEGO DOCHODU**
Hynek Böhmi

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU Z EKONOMICZNEGO PUNKTU WIDZENIA

Pavlína Pellešová

Wprowadzenie

Ostatnio mamy do czynienia z tzw. pułapką średniego dochodu. Teorią zaczęli zajmować się ekonomiści z krajów o wolnym tempie rozwoju lub krajów o średnich dochodach. Pułapkę średniego dochodu można określić jako zjawisko ekonomiczne, w którym kraj nie jest w stanie wykorzystać korzyści komparatywnych w postaci wymagającej produkcji na siłę roboczą, a jego wzrost gospodarczy ulega stagnacji. Taka gospodarka znajduje się zatem na progu między biednymi krajami o taniej sile roboczej a rozwiniętymi gospodarkami o wysokich dochodach. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) ostrzegł 23 listopada 2017 r. w Transition Report 2017–2018, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej są zagrożone wpadnięciem w pułapkę średniego dochodu. Pułapka średnich dochodów to stosunkowo częsty temat, np. portal patria.cz w związku z krajami, które zdołały wejść do grupy państw o średnich dochodach, jednak mają problem z dalszym rozwojem gospodarczym.

1. POGLĄD WYBRANYCH EKONOMISTÓW NA KONCEPCJĘ PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

Istnieje szereg definicji i określeń pułapki średniego dochodu. Garrett (2004) wskazuje na groźbę stagnacji gospodarek o średnich dochodach. Twierdzi też, że główną szansą na uniknięcie pułapki cichego upadku jest znalezienie drogi do postępu technologicznego.

Ekonomiści Banku Światowego Gill i Kharas (2007) po raz pierwszy wprowadzili pojęcie pułapki średniego dochodu przy porównywaniu sytuacji na Bliskim Wschodzie z gospodarką Azji Wschodniej, gdzie gospodarka rozwija się powoli. Opisują to, jak przejście od niskich do średnich dochodów poprzez wykorzystanie taniej siły roboczej oraz redystrybucję kapitału o niskiej produktywności często zastąpi niższy wzrost. Dalej opisują, że kraje, które wpadły w pułapkę średniego dochodu, tracą swoją przewagę komparatywną, zwłaszcza w eksporcie produktów przemysłowych, i nie mogą dalej dotrzymać kroku bardziej rozwiniętym gospodarkom na rynku produktów o wartości dodanej. Dlatego szczególnie na nowo uprzemysłowione gospodarki nie są w stanie przez dziesięciolecia opuścić grupę krajów o średnich dochodach

i cierpią z powodu niskich inwestycji w innowacje oraz z wolnego wzrostu w sektorze wtórnym, dalej z niezdywersyfikowanego przemysłu, nierówności dochodów i złych warunków na rynku pracy. Autorzy określają pułapkę średniego dochodu jako sytuację, w której kraje osiągną pewien poziom dochodu dzięki pewnym przewagom komparatywnym, ale nie są w stanie dalej z tych zysków korzystać, a wzrost przez długi okres na takim poziomie ulega stagnacji (Bank Światowy, 2007). Gospodarki, które były uwięzione w krajach o średnich dochodach, zostały określone jako zatrzymane wśród konkurentów o niskich dochodach, którzy przodują w dojrzałych branżach przemysłowych i wśród bogatych krajów, które przodują w sektorach przechodzących szybkie zmiany technologiczne (Gill, Kharas i Bhattachali, 2007).

Ohno (2009) problem pułapki średniego dochodu widzi w następujących aspektach. Gospodarka powinna koncentrować się na rozwijaniu w łańcuchach wartości i nie powinna polegać na strategiach wzrostu, ponieważ mają one swoje ograniczenia, takie jak zasoby naturalne czy napływ inwestycji. Jego koncepcja opiera się zatem na fakcie, że pułapka średniego dochodu polega na zbyt dużym zdawaniu się na wzroście makroekonomicznym, podczas gdy gospodarki powinny bardziej koncentrować się na proaktywnej polityce przemysłowej.

Felipe i in. (2012) podzielili kraje według dochodu na mieszkańca w dolarach według paritetu siły nabywczej z 1990 roku na cztery grupy, a mianowicie grupa o niskich dochodach (poniżej 2000), o niższym średnim dochodzie (2000–7250), wyższym średnim dochodzie (7251–11750) oraz grupa o wysokich dochodach (powyżej 11750). Na podstawie badania 124 krajów świata, dla których dostępne były dane z lat 1950–2010, odkryli, że jeśli kraj znajduje się w grupie o niższych średnich dochodach przez ponad 28 lat lub w grupie o wyższym średnim dochodzie przez 14 lat, to taki stan można określić jako pułapkę średniego dochodu. Analiza wykazała, że w 2010 r. znalazło się 35 z 52 monitorowanych krajów o średnim dochodzie w pułapce średniego dochodu.

Eichengreen i in. (2013) przedstawili matematyczne rozwiązanie pułapki średniego dochodu. Ich podstawowym podejściem było pytanie, czy kraj o średnich dochodach jest bardziej skłonny do spowolnienia wzrostu. Istotną rolę w tym ujęciu odgrywa spadek tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), tzn. wybrany kraj może być zagrożony pułapką średniego dochodu przy pewnym spadku PKB. Skupili się na krajach, których wzrost gospodarczy wzrósł o co najmniej 3,5% przez poprzedni siedmioletni okres oraz dochód na mieszkańca wyniósł co najmniej 10 000 USD w cenach z 2005 r. Za stagnację wzrostu uznali spadek o *dwa punkty procentowe* w porównaniu z siedmioletnią średnią ruchomą wzrostu podanego kraju. Zdefiniowali dwie grupy, w których kraje są najbardziej narażone na spowolnienie wzrostu. Pierwsza grupa reprezentuje przedział od 10 000 do 11 000 USD w cenach z 2005 r., druga grupa z przedziałem od 15 000 do 16 000 USD w cenach tego samego roku. Kraje najbardziej spowalniają na średnim i wyższym poziomie dochodów.

Aiyar i in. (2013) zdefiniowali pułapkę średniego dochodu jako szczególny przypadek spowolnienia gospodarczego, który został zidentyfikowany jako duże, nagłe i trwałe odchylenie od przewidywanego rozwoju wzrostu. Do pomiaru spadku wykorzystali odchylenia od modelu wzrostu Solowa, w którym spadek jest sformułowany jako różnica między realnym wzrostem

gospodarczym a przewidywanym wzrostem. Wykorzystali dane z 138 krajów obejmujących 11 okresów mierzonych w przedziale (1955–2009), gdzie okres obejmował pięcioletni panel wyrażający średni wzrost PKB na mieszkańca w stałych cenach z 2005 r. Kraje o dochodach od 1000 do 12 000 USD według parytetu siły nabywczej zostały zidentyfikowane jako kraje o średnich dochodach. To te kraje mają większe założenie do spowolnienia gospodarczego, i następnie do pułapki średniego dochodu.

Gill i in. (2015) w szerszym znaczeniu dzielą definicję pułapki średniego dochodu na trzy grupy. Pierwsza grupa to definicje, w których autorzy skupiają się głównie na spojrzeniu na stronę polityczną kraju oraz na zmiany instytucjonalne. Z tego punktu widzenia pułapkę można określić jako błędne lub niewłaściwie dobrane strategie wzrostowe i niezdolność kraju do ich realizacji.

Ekonomista Taylor (Patria.cz, 2020) wypowiada o pułapce średniego dochodu w związku z krajami, które zdołały wejść do grupy krajów o średnim dochodzie, ale mają problem z dalszym rozwojem gospodarczym, zwraca uwagę na to i następnie w związku z pułapką tą zajmuje się rozwojem w Chinach, w China's Growth Outlook: Is High-Income Status in Reach?, która powstała w Banku Rezerwy Federalnej w Nowym Jorku.

2. PODZIAŁ KRAJÓW I STANOWISKO BANKU ŚWIATOWEGO

Bank Światowy kategoryzuje kraje według jednego kryterium, a mianowicie według dochodu na mieszkańca. Organizacja w klasyfikacji z 2015 r. stwierdza, że za kraj o niskich dochodach uważa taki kraj, którego PKB na mieszkańca wynosi 1045 USD lub mniej. Krajem o średnich dochodach jest taki, z gospodarką o dochodach na mieszkańca w przedziale od 1046 do 12 736 USD, przy czym granica 4125 USD oznacza wyższy średni dochód. Kraje o wysokim dochodzie to te z PKB na mieszkańca ponad 12736 USD (Bank Światowy, 2015).

Na podstawie powyższego podziału od poszczególnych autorów i w porównaniu z Bankiem Światowym można podzielić kraje według grup dochodowych, patrz tabela. Tabela przedstawia szeroki zakres koncepcji średniego dochodu, od 1000 do 12 736 USD/mieszkańca. Widać również zróżnicowanie pojęcia średniego dochodu na kilka grup, począwszy od niższego średniego dochodu do wyższego średniego dochodu.

Tabela nr 1: Grupy dochodowe – dochód w USD/ mieszkańca

	Felipe i in.	Bank Światowy	Eichengreen i in.	Aiyar i in.
Niski dochód	mniej niż 2 000			1 045 i mniej
Niższy średni dochód	2 000–7 250			
Średni dochód		1 046–12 736	10 000–11 000	1 000–12 000
Wyższy dochód			15 000–16 000	
Wyższy średni dochód	7 251–11 750	4 125–12 736		
Wysoki dochód	11 750 i więcej			

Źródło: opracowanie własne

3. PRZYCZYNY PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

Ogólnie możemy uważać następujące problemy jako przyczyny pułapki średniego dochodu (World Bank East Asia and Pacific economic update, 2010):

- nieotwartość gospodarki,
- szybciej rosnące wynagrodzenia od produktywności pracy,
- niezdolność kraju do rozwijania się na wyższe łańcuchy wartości,
- niska kwalifikacja siły roboczej,
- niska produktywność pracy,
- niska wartość dodana w eksporcie,
- źle funkcjonujący rynek finansowy i rynek pracy,
- niska konkurencyjność kraju,
- niekorzystne otoczenie inwestycyjne,
- brak własnych innowacji,
- problemy demograficzne,
- wysoki poziom korupcji,
- słaba infrastruktura,
- brak reform gospodarczych,
- duże różnice społeczne w kraju,
- rosnące koszty.

Przyczyna pułapki średniego dochodu jest związana z punktem zwrotnym Lewisa. Lewis (2013) podał, że jeśli kraj zaczyna się bardzo szybko rozwijać i zaczyna importować nowoczesne technologie, pracownicy przenoszą się z rolnictwa do sektorów przemysłowych. Pracownicy ci są zwykle nisko wykwalifikowani i są określani jako tania siła robocza. Po pewnym czasie jednak kończy się nadmiar taniej siły roboczej i płace zaczynają rosnąć. Jednak dzięki niskiej kwalifikacji zawodowej wydajność pracy stosunkowo nie rośnie, a nawet zwalnia. Sytuacja ta

ma również wpływ na otoczenie zawodowe, kiedy firmy są mniej konkurencyjne. W większości krajów punkt zwrotny Lewisa występuje na poziomie średniego dochodu. W tym punkcie Lewisa większość krajów traci również przewagę komparatywną w postaci taniej siły roboczej.

Według Banku Światowego główną przyczyną uwięzienia kraju w pułapce średniego dochodu jest nieopanowanie kilku tzw. przejść. Te zmiany powinny być dobrze zaplanowane przez rząd i zawsze powinny być specyficzne dla danego kraju, nie chodzi o rozwiązanie uniwersalne. Kolejne zasadnicze przyczyny to brak znalezienia nowych korzyści komparatywnych, niemożliwość przejścia do branż kapitałochłonnych, słabe ulepszenia technologiczne i rozwój kapitału ludzkiego (Gill i Kharas, 2015).

W Artykule *Getting caught in the Low-or Middle – Income Trap* (2015) została opisana przyczyna pułapki średniego dochodu jako kombinacja wielu czynników. Oprócz niewystarczającej innowacji brakuje inwestycji w infrastrukturę i edukację. Problem polega w tym, że kraj nie tworzy jakościowy systemu edukacji i nie wspiera nauki i badań z tym związanych. Aby kraje nadal się rozwijały, niezbędna jest również ich globalna integracja z handlem zagranicznym. Największym wyzwaniem jest przekształcenie się z kraju zależnego od taniej siły roboczej w kraj o wysokiej produktywności i innowacyjności.

Według Felipe i in. (2012), powody, dla których niektóre kraje tkwią w pułapce średniego dochodu, są następujące: rola, jaką odgrywa zmieniająca się struktura gospodarki (od działalności o niskiej produktywności do działalności o wysokiej produktywności), rodzaje eksportowanych produktów (nie wszystkie produkty mają takie same konsekwencje dla wzrostu i rozwoju) oraz dywersyfikacja gospodarcza.

4. MOŻLIWOŚĆ OBRONY PRZED PUŁAPKĄ ŚREDNIEGO DOCHODU

Autorzy i instytucje przedstawiają kilka sposobów na wyjście z pułapki średniego dochodu, przy czym priorytetem są inwestycje. Na przykład Ohno (2009) charakteryzuje standardowe praktyki, dzięki którym kraj może uniknąć pułapki średniego dochodu. Są to: inwestycje w infrastrukturę, inwestycje w edukację, prawa własności, reformy rynku pracy oraz zapotrzebowanie krajowe.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) rozumie badaną pułapką średniego dochodu taką sytuację, w której kraj nieco się wzbogacił (zwykle na poziom 1–2/3 PKB na mieszkańca w USA), jednak wyczerpał swoje obecne konkurencyjne korzyści, zwłaszcza w postaci taniej siły roboczej, a nie może znaleźć innego modelu wzrostu. EBOR zwraca uwagę na to, że w wielu krajach istnieją nawet takie grupy, które są zainteresowane na tym, by utrzymać taki stan bez zmian. Według EBOR nie ma ogólnie funkcjonującej obrony przed utknięciem w pułapce średniego dochodu. Instytucja podkreśla, że ogólnie funkcjonująca obrona przed

wpadnięciem w pułapkę średniego dochodu nie istnieje, kilka podstawowych zaleceń, które mogłyby pomóc, są w raporcie podane. Są to (Česká spořitelna, 2017):

- tworzenie przestrzeni do powstania i rozwoju nowych, dynamicznych firm;
- unikanie nadmiernej regulacji rynków pracy i kapitału;
- inwestycje infrastrukturalne;
- nacisk na poprawę środowiska

Dywersyfikacja i wyrafinowanie produkcji są określane jako główne siły napędowe konkurencyjności krajów o średnich i niskich dochodach na rynku światowym. Produkcja oparta na zadaniach jest dalej postrzegana jako szansa dla krajów na rozwinięcie korzyści komparatywnej w określonych segmentach międzynarodowych łańcuchów wartości i na zwiększenie zaawansowania technologicznego, jak w przypadku eksportu chińskiego i indyjskiego (UNIDO, 2009).

Przejście od wzrostu opartego na czynnikach do wzrostu opartego na innowacjach zawsze było kluczowym wyzwaniem dla krajów o średnich dochodach. Analitycy zgadzają się, niezależnie od ich zakresu teoretycznego, że przejście z gospodarki o średnich dochodach do gospodarki o wysokich dochodach wiąże się z internalizacją działań innowacyjnych na szeroką skalę. Różni się jednak w definicji pułapki średniego dochodu, w przyczynach, które do niej doprowadziły oraz w zaleceniach politycznych dotyczących sposobu jej uniknięcia. Kraje o średnich dochodach muszą przyjąć strategię skupioną na zdolności wspierania innowacji, wzmocnienia łańcucha wartości i tworzenia miejsc pracy. Kraje, w których rozwija się więcej elementów ekosystemu innowacyjnego, będą miały większe szanse na wydostanie się z pułapki średniego dochodu. Jednak punktem wyjścia musi być istnienie woli politycznej do uruchomienia strategii innowacyjnej wraz z niezbędną do jej realizacji aktywną polityką (Paus, 2018).

Aby uniknąć wpadnięcia w pułapkę średniego dochodu (Wang, 2018), można podsumować niezbędne kluczowe reformy i interwencje polityczne: (a) ponowne przyjęcie neutralnej i ostrożnej polityki pieniężnej w celu zmniejszenia zadłużenia i zmniejszenia ryzyka finansowego; (b) przekierowanie nacisku rządu i zasobów z inwestycji na usługi publiczne, zabezpieczenie społeczne i redystrybucja dochodów w celu zwiększenia konsumpcji gospodarstw domowych i zmniejszenia stopnia inwestycji; (c) przedstawienie reform rządowych w celu zmniejszenia kosztów administracyjnych rządu i umożliwienia rynkowi odgrywać kluczową rolę w alokacji zasobów.

Analizując dochód, autorzy (Felipe i in., 2012) określili liczbę lat, przez które kraj musi znajdować się w grupie o średnim i niższym dochodzie, aby wpaść w pułapkę średniego dochodu: ponad 28 lat w grupie o niższym średnim dochodzie i ponad 14 lat w grupie o średnich dochodach. Wynika z tego, że kraj, który staje się krajem o niższych średnich dochodach, musi osiągnąć średnią prędkość wzrostu na poziomie co najmniej 4,7%, żeby uniknąć wpadnięcia w pułapkę niższego średniego dochodu, a kraj, który staje się krajem o wyższym średnim dochodzie musi osiągnąć średnią prędkość wzrostu na poziomie co najmniej 3,5%, żeby nie wpaść w pułapkę wyższego średniego dochodu. Co musi zrobić kraj, by uniknąć pułapki średniego dochodu? Dzisiejsze wyzwanie rozwojowe polega na tym, jak akumulować możliwości produkcyjne i jak wyrazić je jako więcej produktów, i produktach wymagających większych i bardziej złożonych możliwości. W związku z tym kraje różnią się strukturą produkcji i specyficznymi właściwościami eksporto-

wanych produktów. Zależą one od zdolności, jakie posiadają firmy. Rozwój tego paradygmatu to proces tworzenia nowych działań i zanikanie innych. Podstawową siłą napędową wzrostu jest stopniowe zwiększenie zdolności firm, co powoduje wzrost płac realnych w całej gospodarce. Dodatkowym efektem jest akumulacja kapitału: dzięki wyższym realnym płacom każdej firmie opłaca się przestawić się na bardziej kapitałochłonne techniki. Gdy firma dokonuje tej zmiany, wzrost jej wzajemnego stosunku kapitału do siły roboczej, dodatkowo zwiększa dochód z krańcowej produktywności na poziomie firmy; a więc jest to podstawa wzrostu płac realnych.

Osiągnięcie bardziej dynamicznego i zrównoważonego wzrostu będzie wymagało kombinacji polityk – mówi Łukasz Pokrywka z Instytutu Kościuszki. Wprowadzie Polska nie jest w pułapce, lecz zagrożenia istnieją. Nowy model wzrostu musi uwzględniać rozsądne wykorzystanie Europejskich funduszy strukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie innowacji. Należy również zwrócić uwagę na skład bezpośrednich inwestycji zagranicznych, czyli ich ocenę nie tylko pod względem wielkości, ale także efektywności. Inwestycje w kapitał ludzki powinny być priorytetem dla inwestycji publicznych, podczas gdy w dziedzinie badań i rozwoju muszą być motywowane w pierwszej kolejności prywatne źródła. Badania i rozwój powinny stanowić podstawę innowacyjnej polityki przemysłowej (Euractiv, 2015).

5. PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU A CZECHY I SŁOWACJA

Republika Czeska w przeciwieństwie do reszty krajów Grupy Wyszehradzkiej prawie dziesięć lat temu zrezygnowała z tego, by należeć do krajów, którym EBOR pomaga w udzielaniu pożyczek i porad. Jednak zalecenia dotyczące inwestycji, wsparcia dla nowych firm i regulacji rynku nadal obowiązują w Czechach (Česká spořitelna, 2017).

Czechy prawdopodobnie znajdują się w pułapce średniego dochodu (ipodpora.odborny.info), co jest zjawiskiem nieperspektywnym. Historia gospodarcza i teraźniejszość oferują przykłady krajów, którym udało się przyspieszyć rozwój i otworzyć przestrzeń dla długoterminowego wzrostu poziomu życia swoich obywateli. Kotýnková (2017) wymienia czynniki powodujące zamknięcie kraju w pułapce średniego dochodu w Czechach i na Słowacji:

- wyczerpanie taniej siły pracowniczej jako czynnika produkcji,
- kapitał ludzki – jakość systemu edukacji,
- niewystarczająca absorpcja nowych technologii,
- wydajność pracy,
- innowacyjność gospodarki,
- nauka i badania,
- niewystarczający dostęp do zaawansowanej infrastruktury,
- nierówność i dyskryminacja w społeczeństwie.

Na Słowacji (Euractiv, 2015) nie ma prostego przepisu na to, jak zmienić orientację na wzrost oparty na popycie zewnętrznym na taki, który zwiększa popyt krajowy, podaje głów-

ny analityk dla Środkowej i Wschodniej Europy w Sberbank Europe. Dla krajów, które chcą przezwyciężyć pułapkę średniego dochodu, przedsiębiorcza innowacyjność jest absolutnie niezbędna. Należy skoncentrować się na długoterminowej strategii zwalczania bezrobocia strukturalnego, wzrostu płac zgodnie ze wzrostem wydajności, lepszym wykorzystaniu funduszy strukturalnych oraz zachęcaniu do inwestowania w badania i rozwój.

Według kategorii Banku Światowego Czechy od lat nie należą do gospodarek o średnich dochodach, choć charakteryzują się pewnymi pozytywami, które mogłyby prowadzić do konwergencji z krajami rozwiniętymi, to jednak zmagają się z kilkoma wewnętrznymi barierami instytucjonalnymi, które tworzą tak zwany szklany sufit. Zaleca się przyjęcie strategii wzrostu gospodarki i konwergencji z wizją na następną dekadę, która musi wziąć pod uwagę czynnik starzenia się populacji. Do rozwiązania są dwie strategie, adaptacja siły roboczej lub terminowa restrukturyzacja gospodarki w kierunku nowych sektorów (np. usług społecznych). Kraj musi być sprofilowany jako miejsce, w którym przedsiębiorczość jest efektywna. Z tym wiąże się dobre otoczenie regulacyjne, tworzenie klastrów przemysłowych, celowe budowanie gospodarki opartej na wiedzy poprzez reformę systemu edukacji i przyciąganie talentów z zagranicy. Czechy mają pole do lepszego wykorzystania krajowego kapitału poprzez małe inwestycje, które są teraz powiązane z oszczędnościami gospodarstw domowych (Euractiv, 2015). Zespół autorów (2019) stwierdza, że z pewnością wiemy, jak rozwinie się nasza pozycja w Europejskiej gospodarce, jeśli będziemy dalej podążać w kierunku polityki taniej siły roboczej. To droga technologicznego zacofania i zejścia na niższe etapy przetwórstwa, z niższą wartością dodaną, niższą wyceną, niższą produktywnością i oczywiście niższymi płacami. Jest to sposób na trwałe zamknięcie Czech w pułapce średniego dochodu.

Rząd Republiki Czeskiej (2020) stwierdza w modelu wzrostu (Wizja Republiki Czeskiej w 2030 r.) w punkcie 5: Gospodarka czeska znajduje się prawdopodobnie w specjalnej wersji pułapki średniego dochodu i jest zagrożona powolną lub zatrzymaną konwergencją z zaawansowanymi gospodarkami. (5.3) W przypadku możliwości długotrwałej stagnacji nasuwa się w zasadzie pytanie, czy znajdujemy się w jakimś nowym rodzaju tak zwanej pułapki średniego dochodu (middle-income trap), która została częściowo potwierdzona dla niektórych mniej rozwiniętych gospodarek. Kwestia ta jest jednak już dyskutowana w innych krajach regionu, gdzie poszukuje się strategicznych rozwiązań pozwalających uniknąć tej pułapki. Jednak w ramach wizji konieczne jest udokumentowanie lub obalenie tego zjawiska poprzez dane statystyczne na większej liczbie krajów. (5.4) W związku z tymczasowym spowolnieniem i realnymi szansami na zwrot w handlu międzynarodowym może istnieć możliwość współpracy z dzisiejszymi szybko rozwijającymi się gospodarkami, jak na przykład próby bliższej współpracy z Azją Południowo-Wschodnią, Ameryką Łacińską lub z grupą BRICS². Czy jednak można również u nich mówić o potencjalnej przyszłej „pułapce średniego dochodu”, w której znalazły się Czechy?

(5.5) Inna hipoteza głosi, że RC nie wpadła w pułapkę średniego dochodu w wyniku kryzysu, ale rezygnując z własności czeskich firm i praw z tym związanych, a zamiast tego aspi-

2 Określenie wspólnego ugrupowania gospodarczego Brazylii, Rosji, Indii, Chin i RPA.

rowała na to by z powodzeniem zostać produkcją zagranicznych firm z przewagą pracy, która odpowiadała reputacji i specjalizacji Republiki Czeskiej, którą sobie stworzyła w latach 90. Polityka publiczna nie dążyła jeszcze do wypracowania krajowego lidera technologicznego, który by w oparciu o krajowe badania i rozwój produkował produkty światowej klasy i umożliwiał wysokie zyski dla krajowej gospodarki, dobrze płatną pracę i wysokie dochody do skarbu państwa. Istotne jest również związane z tym względne niedoszacowanie inwestycji w kapitał ludzki. Szereg czołowych krajowych ekspertów pracuje dla zagranicznych firm i przyczynia się do ich innowacji na całym świecie, bez odpowiedniego wkładu Republiki Czeskiej w zyski z tych innowacji. (5.6) Możliwe jest, że pułapka średniego dochodu w Republice Czeskiej polega na niezdolności do rozwijania tych technologicznych liderów krajowych, inwestowania w ich edukację i rozwój oraz zdobycie reputacji kraju o wysokim wykształceniu ogólnym, zaawansowanych badań i rozwoju oraz innowacyjnych możliwości, które przyciągnęłyby inwestycje zagraniczne, które poszukują bardziej złożoną i lepiej płatną pracę.

Istnieje wiele narzędzi, które rządy krajowe mogą zastosować, aby zapobiec wpadnięciu w pułapkę średniego dochodu. Autorzy zajmujący się teoriami wzrostu przytaczają takie narzędzia jak: budowa nowoczesnej infrastruktury i sieci komunikacyjnych dużej prędkości, wzmocnienie ochrony praw własności, wdrażanie reformy rynku pracy, oczywiście w połączeniu z rozwojem nauki i badań oraz wsparciem innowacji. Narzędzia te zachęcają zatem wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą do pracy w bardziej produktywnych sektorach, dając gospodarce szansę na dalszy rozwój. Niezbędne jest również znalezienie nowych rynków do eksportu produkcji.

W odniesieniu do ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19 Rada EU (Březina, 2021) określiła 6 obszarów, które będą wspierane w ramach naprawy i odporności:

- zielone przejście,
- transformacja cyfrowa,
- inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost,
- spójność społeczna i terytorialna,
- budowanie odporności i gotowości kryzysowej,
- polityki dla następnego pokolenia, w tym edukacja i umiejętności;
- plany krajowe – co najmniej 37% budżetu na klimat i różnorodność biologiczną oraz kolejne 20% na transformację cyfrową. Zakazują finansowania działań, które znacząco szkodzą środowisku.

Wybrane obszary ożywienia gospodarczego można również uznać za czynniki, które mogą wprowadzić kraj z pułapki średniego dochodu i mogą być źródłem wzrostu gospodarki.

Zakończenie

Koncepcja pułapki średniego dochodu jest obecnie przedmiotem dyskusji i to nie tylko na poziomie pojedynczych krajów. Kwestia ta została również poruszona w dokumencie Rządowej Rady ds. Zrównoważonego Rozwoju w punkcie 5, czeska gospodarka znajduje się prawdopodobnie w szczególnej wersji pułapki średniego dochodu i jest zagrożona powolną

lub zatrzymaną konwergencją z gospodarkami rozwiniętymi. Oczywiście jest, że ta kwestia jest dyskutowana w innych krajach regionu, a także w innych krajach świata, gdzie poszukuje się strategicznych rozwiązań, aby uniknąć tej pułapki. Pułapka średniego dochodu to zjawisko gospodarcze, które ma obecnie wielu zwolenników, ale też przeciwników, o których jednak nie wspomniano.

Celem artykułu była analiza koncepcji pułapki średniego dochodu, tzw. stan, gdy badany region w przeszłości nieco się wzbogacił, ale wyczerpał swoje obecne przewagi konkurencyjne i poszukuje nowego modelu wzrostu. Nie można znaleźć jednego uniwersalnego rozwiązania, ale rządy muszą podjąć środki w celu zwiększenia konkurencyjności, które przywrócą ich produktywność. W oparciu o dostępne dane opisano definicję i określenie pojęcia pułapki średniego dochodu, określono przyczyny i możliwości obrony oraz poszukiwano podejść, strategii i polityk, które mogłyby zapobiec utknięciu w pułapce średniego dochodu. Na podstawie przeanalizowanych danych można zalecić, aby uprawnione podmioty, które wpływają na wzrost gospodarczy, koncentrowały się na ukierunkowanym budowaniu gospodarki opartej na wiedzy, stymulowaniu inwestycji w naukę, badania, edukację i infrastrukturę, przeciwdziałaniu bezrobociu strukturalnemu.

Literatura

- Aiyar, S. et al. (2013). Growth Slowdowns and the Middle Income Trap. International Monetary Fund. Dostępne z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf>
- Březina, D. (2021). Oživení ekonomiky po pandemii covid-19. Dostępne z: <https://www.euroskop.cz/9007/36399/clanek/oziveni-ekonomiky-po-pandemii-covid-19/>
- Česká spořitelna, 2017. V pasti středního příjmu. Dostępne z: <https://www.investicniweb.cz/ekonomika-politika/ekonomika/v-pasti-stredniho-prijmu>
- Eichengreen, B et al. (2013). Growth Slowdowns Redux: New Evidence of the Middle Income Trap. Nber Working Paper Series. Dostępne z: <http://www.nber.org/papers/w18673.pdf>
- Euractiv (2015). V4: Pasca stredného príjmu alebo sklený strop? Dostępne z: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/v4-pasca-stredneho-prijmu-alebo-skleny-strop-023891/>
- Garrett, G. (2004) Globalization's Missing Middle. Foreign Affairs, 83, 84–96.
<https://doi.org/10.2307/20034139>
- Felipe, J. et al. (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why. Levy economics institute. ISSN1547-366X. Dostępne z: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_715.pdf, <http://www.levyinstitute.org/publications/tracking-the-middle-income-trap>

- Gill, I. and H. Kharas (2007). *Ideas for Economic Growth*. Washington: World Bank. ISBN 10: 0-8213-6747-1. Dostupné na <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6798/399860REPLACEM1601OFFICAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kolektiv autorů (2019). *Pohledy Českomoravské konfederace odborových svazů. Studie ČMKOS. 1/2019*. ISBN 978-80-86846-69-9. Dostupné z: https://ipodpora.odborny.info/dms/soubory/index?file=pohledy_01-2019_20190916150323.pdf
- Kotýnková, M. (2017). *Porovnání vývoje regionálních disparit na českém a slovenském trhu práce. Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí*. Bratislava: SAV. ISBN 978-80-7144-281-3. Dostupné z: http://ekonom.sav.sk/uploads/journals/371_pauhofova_ed_zbornik_2017a.pdf
- Ohno, K. (2009). *Avoiding Middle Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam*. ASEAN Economic Bulletin, 26 (1), 25-43. ISSN 0217-4472. Dostupné z: http://muse.jhu.edu/journals/asean_economic_bulletin/v026/26.1.ohno.pdf
- Patria.cz (2020). Dostupné z: <https://www.patria.cz/zpravodajstvi/4530834/vikendar-cinsky-drak-a-past-strednich-prijmu.html>
- Rady vlády pro udržitelný rozvoj (2020). *Výchozí pracovní teze a úvahy k projektu Výchozí pracovní teze a úvahy k projektu „Vize ČR v roce 2030“*. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/vybory-rvur/VpM_zapis_15-06-03_Teze-k-prioritam-rozvoje-CR.pdf
- The Economist (2013). *China Approaching the Turning Point*. Dostupné z: <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/01/growth-and-china>
- World Bank East Asia and Pacific economic update (2010) *Robust Recovery, Rising*
- World Bank (2010). *East Asia and Pacific economic update 2010: Robust Recovery, Rising Risks*. Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2536/582850PUB0ID231covery09780821384954.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- World Bank (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. 1/2007. Dostupné na [www: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIA/PACIFICEXT/0,,contentMDK:21056110~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:226301,00.htm](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIA/PACIFICEXT/0,,contentMDK:21056110~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:226301,00.htm)
- World Bank (2015). *Country classifications 2015*. Dostupné z: <http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015>
- Risks [online]. Volume 2. Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2536/582850PUB0ID231covery09780821384954.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ŚLĄSK – STATYSTYCZNY OBRAZ POLICENTRYCZNEGO REGIONU PERYFERYJNEGO

Nikola Starzec, Rafał Riedel, Lukáš Vomlela

Wprowadzenie

Punktem wyjścia prowadzonej w niniejszym rozdziale analizy jest dobrze ugruntowana w literaturze (Wallerstein 1974) teza o systemowej sztywności światowych hierarchii i rzadkich przypadkach zmian położenia poszczególnych gospodarek narodowych w strukturze centrum-peryferia. (Babones 2012) Jednostką analizy nie jest jednak w niniejszym opracowaniu gospodarka narodowa, ale regionalna – jej podstawowe parametry oraz pozycja względem innych regionów. Ustalenie aktualnego *status quo* przy pomocy dostępnych wskaźników społeczno-ekonomicznych pozwoli na względnie precyzyjne określenie zmiennej zależnej, będącej przedmiotem wyjaśniania w poszczególnych, kolejnych częściach opracowania. Zwrócenie uwagi na niższe szczeble zarządzania jest zasadne, gdyż zgodnie z konceptem *multi-level governance*, według którego władza na szczeblu centralnym nie posiada już dominującej pozycji przy podejmowaniu niektórych decyzji, dochodzi do dyspersji władzy z poziomu centralnego na innych aktorów (aktorów nie-państwowych (*non-state actors*) oraz aktorów na różnych szczeblach terytorialnych). (Bache, Flinders 2004) Ważną cechą krajów Unii Europejskiej jest coraz częstsze wykorzystywanie rozwiązań opartych na współpracy różnych szczebli zgodnie z zasadą subsydiarności i koncepcją wielopoziomowego rządzenia, w którym władze regionalne odgrywają również istotną rolę.

Takie podejście ma swoją tradycję w badaniach nad rozwojem z perspektywy regionalnej. Piotr Koryś w tekście „Na peryferiach rewolucji przemysłowej. Strukturalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego polskich regionów” skupia się na poziomie regionu analizując relatywne różnice rozwojowe poszczególnych polskich województw. Autor skupia się na pytaniu czy i na ile zróżnicowanie rozwojowe współczesnych polskich regionów ma historyczne i – co najważniejsze – trwałe źródła. We wnioskach zauważa silną korelację pomiędzy przeszłym a obecnym poziomem rozwoju polskich regionów i niewielki wpływ na niwelowanie tych różnic prowadzonych centralnie (z poziomu krajowego, czy ponad-narodowego) polityk regionalnych. (Koryś 2016, 73–85)

Co więcej, to właśnie Śląsk (oczywiście w odmiennych niż współcześnie granicach) wyłania się z tej analizy jako wyjątkowo interesujące studium przypadku. W poszczególnych

okresach historii najnowszej region ten tracił lub zyskiwał najwięcej w relacji do tzw. centrum. O ile w 1900 r. poziom rozwoju Śląska w relacji do ówczesnej średniej niemieckiej przekraczał 90%, a przed zakończeniem I wojny światowej region stanowił drugi największy okręg przemysłowy na kontynencie europejskim (Kamusella 2009, 19), tak w 2000 r. znajdował się już znacznie poniżej 50% (Koryś 2016, 82) – i była to największa strata w porównaniu ze wszystkimi innymi regionami historycznymi wchodzącymi w skład dzisiejszej Rzeczypospolitej. W podobnej sytuacji znalazły się niektóre części Austriackiego, a później Czeskiego Śląska razem z częścią Moraw Północnych, które dziś przynależą do kraju morawsko-śląskiego. Rewolucja przemysłowa rozpoczęła liczne procesy, w wyniku których na znaczeniu zyskały przemysłowe obszary Śląska Cieszyńskiego oraz miasta Morawskiej Ostrawy i jej okolice, jako największego centrum przemysłowego w monarchii austro-węgierskiej. (Kamusella 2009, 589) Po 1918 r. region stanowił najważniejszy ośrodek przemysłowy w Czechosłowacji. (Przybylová 2013, 175) W latach 90. XX wieku nastąpiły procesy restrukturyzacji ekonomicznej, co przyczyniło się do upadku znaczenia tego regionu.

Z tego punktu widzenia to właśnie Śląsk stanowi interesujące laboratorium analityczne pozwalające zweryfikować wybrane twierdzenia obecne w literaturze z zakresu rozwoju regionalnego, relacji centrum-peryferia, czy pułapki średniego dochodu.

1. TŁO ANALIZY

Śląsk jest regionem o burzliwej i złożonej historii, u podstaw której leżą przesłanki polityczne i zmieniająca się przynależność regionu do różnych państw w zależności od okresu w dziejach. Zmiany zwierzchnictwa nad regionem, jego liczne podziały i przekształcenia, a w ślad za tym zamieszkiwanie go przez wiele narodów i grup etnicznych, wpłynęły na jego współczesny obraz, w tym wielokulturowość. Obecne rozumienie regionu śląskiego nie zawsze koresponduje z jego historią. Wynika to zarówno ze złożoności zdefiniowania samego Śląska (konieczność dookreślenia okresu w historii), jak i zmieniającej się i różnie interpretowanej definicji regionu. Niejednoznaczność terminologiczna wynika z używania określenia region przez różne grupy badaczy: historyków, socjologów, ekonomistów, geografów czy prawników, a także jego potocznego użytkowania. Jednak bez względu na ujęcie definicyjne pewne cechy regionu, w sposób bezpośredni lub pośredni, wynikają ze wszystkich definicji. Bez wątpienia region to pewne terytorium o określonych cechach, które pozwalają na jego wyodrębnienie. Na użytek niniejszego artykułu, ze względów funkcjonalnych i pragmatycznych, przyjęto podejście terytorialno-administracyjne, zgodnie z którym, od momentu wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego w Polsce (rok 1999)³, region jest utożsamiany

3 Zob. więcej: *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603 z późn. zm.

z województwem⁴, które stanowi poziom pośredni pomiędzy poziomem centralnym (rządowym), a poziomem lokalnym, który odnosi się do powiatów i gmin. W wyniku reformy administracyjnej w Czechach, która została przeprowadzona w roku 1997 (Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.), państwo podzielono na 13 krajów samorządowych oraz wydzielone miasto stołeczne Praga (w sumie 14 jednostek), które są odpowiednikami polskich województw⁵. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2000 r. (Ústavní zákon č. 347/1997 Sb.) W tym samym roku zostały przyjęte kolejne akty prawne, regulujące kompetencje krajów. (Zákon č. 129/2000 Sb.) Biorąc pod uwagę powyższe, analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu, obejmuje tereny, które w dużej części stanowiły historyczny region Śląska po stronie polskiej (województwo dolnośląskie, opolskie i śląskie) oraz po stronie czeskiej (kraj morawsko-śląski), z zastrzeżeniem, że historyczny region Śląska nie pokrywa się w pełni ze współczesnymi granicami administracyjnymi regionów.

Należy także mieć na uwadze pewne różnice w ramach wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)⁶ wprowadzonej na poziomie Unii Europejskiej (UE). Polskie województwa zostały zaklasyfikowane, jako jednostki na poziomie NUTS 2 (z wydzielonym regionem warszawskim stołecznym), z kolei czeskie kraje na poziomie NUTS 3 (poziom odpowiadający polskim podregionom, jednostkom grupującym powiaty). W Republice Czeskiej na poziomie NUTS 2 znajdują się regiony⁷, których jest 8 (w tym wydzielone miasto Praga). Po rewizji w 2021 r. na poziomie NUTS 1 w Polsce znajduje się 7 jednostek (makroregiony) w Czechach jest to 1 jednostka – całe państwo⁸. Podział na jednostki poziomu NUTS 2 i NUTS 3 w Polsce i Czechach przedstawiono na poniższych mapach.

4 W komentarzu do Ustawy o samorządzie województwa wskazano (za J. Lemańską), że region to „wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany ma być między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby”. Za: Dolnicki, B. Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, B. Dolnicki (ed.), <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-samorządzie-województwa-komentarz-587334771> (dostęp: 21.01.2021 r.).

5 *Kraje (województwa) Czech*, <http://www.czechy.astra28.eu/kraje.html> (dostęp: 6.02.2021 r.).

6 Zob. więcej: *Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1755 z dnia 8 sierpnia 2019 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)*, OJ L 270, 24.10.2019.

7 W publicznej bazie danych Czeskiego Urzędu Statystycznego, dla jednostek na poziomie NUTS 2, można również znaleźć określenie Regionów Polityki Spójności (z j. cz. region soudržnosti, z j. ang. cohesion region).

8 *Rewizja NUTS 2021*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/rewizja-nuts-2021/> (dostęp: 6.02.2021 r.).

Mapa 1 Podział administracyjny Polski na jednostki NUTS 2 i NUTS 3



Źródło: *Klasyfikacja NUTS w Polsce*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/> (dostęp: 6.02.2021 r.)

Mapa 2 Podział administracyjny Czech na jednostki NUTS 2 i NUTS 3



Źródło: *Kraje (vojewództwa) Czech*, <http://www.czechy.astra28.eu/kraje.html> (dostęp: 6.02.2021 r.).

W celu zachowania porównywalności w ramach klasyfikacji NUTS, analizy przedstawione poniżej odnoszą się do poziomu NUTS 2, zarówno w Polsce, jak i w Czechach. Należy nadmienić, że w przypadku kraju morawsko-śląskiego, obszar analizy pozostaje bez zmian (tożsama jednostka na poziomie NUTS 2 i NUTS 3).⁹

⁹ Powyższe należy uwzględnić w analizach porównawczych jednostek czeskich – kraj morawsko-śląski (NUTS 3) może zdecydowanie korzystniej wypadać w stosunku do innych czeskich jednostek na tym poziomie, z kolei na poziomie NUTS 2, na którym inne kraje grupują się w większe jednostki, region morawsko-śląski (podobnie jak Praga oraz region środkowo-czeski) pozostaje terytorialnie bez zmian (nie zamienia się zatem również jego potencjał społeczny, gospodarczy itd.).

Szeroko rozumiany region śląski, podobnie jak Polska, Czechy oraz pozostałe terytoria Europy Środkowo-Wschodniej stanął w 1989 r. wobec podwójnego wyzwania. Po pierwsze – podobnie jak cały kraj – Śląsk musiał stawić czoła przemianom społeczno-ustrojowym wraz z wszystkimi szansami i zagrożeniami, jakie z nimi się wiązały. Po drugie jednak znaczna część regionu – zarówno po polskiej jak i czeskiej stronie granicy – została skonfrontowana z koniecznością błyskawicznej ewolucji od klasycznej gospodarki przemysłowej (opartej na tradycyjnych ciężkich przemysłach – głównie wydobywczym i metalurgicznym – skoncentrowanych na obszarze dzisiejszego województwa śląskiego i regionu morawsko-śląskiego) do gospodarki opartej na wiedzy, która zdołałaby sprostać presji konkurencyjnej wewnątrz kraju i na otwierających się rynkach europejskich. Tak więc transformacji społeczno-gospodarczej towarzyszył tutaj również intensywny proces restrukturyzacji przemysłowej, która niosła ze sobą wiele skutków zarówno dla gospodarki całego województwa jak i dla zamieszkałej na jego terytorium ludności (Województwo Śląskie, Śląskie w liczbach 2014).

Po ponad trzech dekadach transformacji (i po prawie dwóch dekadach członkostwa w Unii Europejskiej) warto przyjrzeć się podstawowym parametrom społecznym i ekonomicznym, które pozwolą nam określić pozycje województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego w strukturze kraju, jak i na tle integrującego się kontynentu. Kontekst europejski jest w wypadku prowadzonej tutaj analizy wyjątkowo cenny ze względu na cele w zakresie spójności społeczno-ekonomicznej, które wytycza przed sobą Unia Europejska. Zasadniczą część opracowania to analiza wybranych wskaźników kontekstowych, dotyczących sytuacji demograficznej i gospodarczej badanych regionów, w tym: przyrostu naturalnego, bilansu migracyjnego oraz Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca (w euro i według parytetu siły nabywczej). Rozdział wzbogacony jest również o perspektywę porównawczą, czyli niektóre zaprezentowane wskaźniki analizowane są w odniesieniu do innych regionów Polski oraz innych regionów i krajów Unii Europejskiej. Dokonany wybór nie stanowi oczywiście pełnej listy atutów i słabych stron regionu, a jedynie autorski wybór tych silnych cech i zagrożeń, które zdaniem autorów mają i będą miały w przyszłości rosnące znaczenie dla społeczno-ekonomicznego rozwoju regionów.

Jednak w niniejszej analizie – podobnie jak w całej pracy zbiorowej – intencją autorów jest wyjście poza popularną dotychczas ramę interpretacyjną post-komunizmu przez ramę centro-peryferyjną. Pozwala ona uniknąć pułapki założeń o niepowtarzalności i wyjątkowości epoki transformacji. Wpisana w dłuższą optykę procesu historycznego, epoka wychodzenia z komunizmu traci sporo ze swojej wyjątkowości – coraz częściej traktuje się ją jako kolejną w dziejach Europy Środkowej próbę wyjścia z zacofania, która przejawia wiele podobieństw do innych projektów modernizacyjnych (Kolasa-Nowak 2019, 176). W efekcie pułapka średniego dochodu, która stanowi teoretyczny punkt odniesienia dla wielu analiz zawartych w publikacji, oferuje swego rodzaju klucz do lepszego zrozumienia zachodzących procesów społeczno-gospodarczych w regionie.

2. PROFIL STATYSTYCZNY BADANYCH OBSZARÓW

Śląskie województwa, jak niegdyś region historyczny, są bardzo zróżnicowane pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dolny Śląsk (województwo dolnośląskie) ze stolicą we Wrocławiu rozwija się dynamicznie, zarówno pod względem społecznym, jak i gospodarczym, zajmując czołowe miejsca wśród polskich regionów pod względem wartości głównych wskaźników statystycznych. Należy jednak zaznaczyć, że tak jak w przypadku wielu innych regionów, wysoki poziom rozwoju społecznego/gospodarczego, skoncentrowany jest w dużych ośrodkach miejskich i ich bezpośrednim sąsiedztwie. W województwie dolnośląskim wyższy poziom rozwoju widoczny jest we Wrocławiu i gminach przyległych oraz w innych większych ośrodkach (m.in. Jelenia Góra, Wałbrzych, Legnica). Do atutów regionu zaliczyć można: dobre skomunikowanie (charakterystyczne dla wszystkich „śląskich” województw), wysoką atrakcyjność turystyczną (związaną m.in. ze zróżnicowanymi trasami turystycznymi, bogatą ofertą kulturalną, ilością zabytków, rozwiniętą infrastrukturą i sektorem usług nastawionych na turystów), rangę Wrocławia, jako istotnego ośrodka akademickiego, atrakcyjność inwestycyjną, rozwiniętą przedsiębiorczość (w tym przedsiębiorstwa innowacyjne) czy wyższy od średniej krajowej udział osób zatrudnionych w działalności B+R. Z kolei do słabych stron/zagrożeń zaliczyć można powiększające się dysproporcje wewnątrz regionu, wynikające ze zróżnicowanego poziomu rozwoju. (Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego 2018, 24–25, 37–45).

Województwo opolskie (najmniejsze w Polsce pod względem powierzchni i liczby mieszkańców), którego stolicą jest Opole, to region który od dekad boryka się z niekorzystnymi trendami demograficznymi, które w przeszłości determinowane były przez niekorzystne saldo migracji, obecnie w większej mierze przez ujemny przyrost naturalny. Centrum rozwoju regionu stanowi stolica – Opole i obszar Aglomeracji Opolskiej. Mimo „kompaktowości” regionu także w Opolskiem widoczne są dysproporcje rozwojowe – z widocznymi deficytami w jego południowej części. Wśród mocnych stron regionu wymienić można stosunkowo wysoką jakość życia mieszkańców, sprawne działanie samorządów czy wysokie walory rolne (produktywność rolnicza, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej) (Zarząd Województwa Opolskiego, 2021, 22.)

Województwo śląskie, ze stolicą w Katowicach, to najbardziej uprzemysłowiona część Śląska, z dużą Aglomeracją Górnośląską, którą tworzy 14 miast na prawach powiatu. W województwie dużą rolę odgrywa tradycyjny przemysł wydobywczy, który ma istotne znaczenie na lokalnych rynkach pracy. Choć pod względem wskaźników ekonomicznych region przeważnie zaliczany jest do lepiej rozwiniętych województw Polski, to od lat zmagają się z niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi (ujemne saldo migracji, ujemny przyrost naturalny, niski współczynnik dzietności, niekorzystne zmiany w strukturze wiekowej ludności). Województwo śląskie już przed akcesją Polski do Unii Europejskiej generowało PKB *per capita* liczone siłą nabywczą pieniądza w wysokości 49% średniej unijnej. (EU Publication Office 2004). Taki wskaźnik PKB stanowił ponad 4 p.p. więcej niż średnia ogólnopolska (44,9%) i był to drugi wy-

nik w kraju po województwie mazowieckim¹⁰. Wszystkie sąsiadujące województwa reprezentowały wskaźnik o wiele niższy – np. województwo małopolskie 38,8%, województwo opolskie 36,4%. Inne województwo należące do szeroko rozumianego Śląska – dolnośląskie osiągnęło wynik 45,6%, czyli również nieco więcej niż średnia krajowa, natomiast mniej niż województwo śląskie. W relacji do celów unijnej polityki spójności warto zauważyć dość szczególną sytuację województwa śląskiego. Z jednej strony region systematycznie nadrabia zaległości w rozwoju społeczno-gospodarczym doganiając średnią unijną. Pod wieloma względami poziomu życia (np. średnie wynagrodzenie brutto, udział terenów zielonych, etc.) i możliwości rozwoju (np. koncentracja szkół wyższych, stosunkowo niskie bezrobocie, etc.) w województwie znacznie przewyższają ogólnopolskie standardy. Jednak z drugiej strony, procesy depopulacji, starzejące się społeczeństwo oraz społeczna, ekologiczna i ekonomiczna degradacja wielu obszarów przemysłowych stanowią o negatywnym obrazie regionu. Wreszcie szczególna sytuacja województwa śląskiego wynika z wewnętrznego zróżnicowania jego obszaru. Jak pokazują wyniki PKB na głowę mieszkańca w ujęciu subregionalnym, różnice pomiędzy niektórymi subregionami (np. tyskim, czy katowickim z jednej strony, a częstochowskim czy bytomskim z drugiej) potrafią sięgać 50%. Stanowi to niewątpliwie wyzwanie zarówno dla władz wojewódzkich, jak i centralnych, ale również ponadnarodowych – wszystkich szczebli decyzyjnych odpowiedzialnych za politykę regionalną. Naturalnym postulatem wynikającym z przeprowadzonej analizy, wydaje się więc potrzeba uwzględnienia specyfiki subregionalnej wewnątrz województwa. Województwo śląskie, głównie ze względu na swój potencjał ludnościowy (mimo zachodzących niekorzystnych zmian, region w ujęciu komparatywnym, nadal zamieszkuje duża liczba mieszkańców) i gospodarczy, jest zbyt dużym podmiotem aby traktować je jako całość. Znalezienie wspólnego mianownika pomiędzy powiatem bytomskim a powiatem bielskim, względnie powiatem gliwickim a częstochowskim stanowi nie lada wyzwanie z punktu widzenia polityki rozwoju. Innej polityki potrzebuje przemysłowe Zabrze, innej rolniczy powiat częstochowski, a jeszcze innej turystycznie atrakcyjny powiat bielski. Wszelkie instrumenty polityki regionalnej – bez względu na poziom (ponadnarodowy, państwowy, sub-państwowy) powinny być aplikowane z uwzględnieniem specyfiki subregionalnej¹¹.

Z kolei czeski kraj morawsko-śląski wyróżnia się pod względem gęstości zaludnienia, która znacznie przekracza średnią dla Czech, choć liczba ludności zmniejsza się – zarówno z uwagi na ujemny przyrost naturalny, jak i niekorzystne saldo migracji. Gospodarka regionalna oparta jest głównie na przemyśle. Ponadto istotną rolę w rozwoju kraju nadal odgrywa górnictwo i hutnictwo, choć od 1989 r. widoczne są spadki w tych sektorach. Według Czeskiego Urzędu Statystycznego w obu sektorach nadal pracuje ponad 1/3 zatrudnionych na krajowym rynku pracy. (ČSÚ, www.czso.cz) Ze względu na problemy gospodarcze i zmieniające się ceny węgla, podjęto decyzje o zamykaniu kopalni węgla kamiennego w regionie, które miałyby się odbyć do 2022 roku. Z uwagi na cel niniejszej części opracowania, jaki stanowi przedstawienie profilu

10 Należy wskazać na fakt, iż wysoki PKB per capita w województwie mazowieckim (69,9%) to głównie efekt statystyczny stolicy.

11 Szerzej patrz: *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000–2020*. Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego 4 lipca 2005 roku

statystycznego badanych regionów, poniżej przedstawiono wybrane dane¹², które pozwalają bliżej poznać obszar badań i podjąć analizę porównawczą.

Województwo dolnośląskie w 2019 roku zamieszkiwało blisko 2 900,2 tys. osób, co stanowiło 7,6% ludności Polski (5 miejsce w kraju). W dłuższej perspektywie czasu (lata 1995–2019) na Dolnym Śląsku odnotowano zmniejszenie liczby ludności o ponad 88,0 tys. osób (-2,9%), jednak w kolejnych przedziałach pięcioletnich¹³, widoczny był coraz mniejszy ubytek liczby ludności. Gęstość zaludnienia w regionie w 2019 r. wynosiła 145 os./km², przy średniej dla kraju 123 os./km², natomiast gęstość zaludnienia powierzchni zabudowanej i zurbanizowanej była mniejsza niż średnia dla kraju (1 978 os./km² w stosunku do 2 187 os./km² w Polsce). Województwo opolskie, jak wspomniano powyżej, jest najmniejszym regionem w kraju. W 2019 r. zamieszkiwało w nim niewiele ponad 982,6 tys. osób, co stanowiło 2,6% ludności kraju (16 miejsce w rankingu województw). W latach 1995–2019 populacja województwa zmniejszyła się o ponad 110,5 tys. osób, co stanowiło zmianę in minus o 10,1% (największy ubytek w Polsce). Choć w ostatnich latach (analiza przedziałów pięcioletnich) niekorzystna zmiana liczby mieszkańców zmniejszyła się, opolskie nadal należy do regionów najszybciej wyludniających się w Polsce. Gęstość zaludnienia (ogółem), jak i terenów zabudowanych i zurbanizowanych znacznie odbiega od średniej dla kraju wynosząc 104 os./km² oraz 1 677 os./km². Województwo śląskie zamieszkuje największa liczba mieszkańców spośród badanych regionów. W 2019 r. było to 4 517,6 tys. osób (2 pozycja w kraju, za województwem mazowieckim), co stanowiło 11,8% ludności Polski. Niemniej jednak także Górny Śląsk zmaga się z ubytkiem ludności – w latach 1995–2019 populacja regionu zmniejszyła się o blisko 390,3 tys. osób (-8,0%). Analizując przedziały pięcioletnie nie można odnotować pozytywnego trendu. Mimo, że największy ubytek liczby ludności odnotowano w latach 1995–1999 (o prawie 131,1 tys. osób, -2,7%), to w kolejnych okresach zmiany in minus podlegają znacznym wahaniom, osiągając stosunkowo wysokie wartości. Niewielkie rozmiary województwa (pod względem powierzchni 14 miejsce w Polsce) sprawiają, że gęstość zaludnienia regionu znacznie przewyższa średnie wartości dla kraju – 366 os./km², a na terenach zabudowanych i zurbanizowanych 2 789 os./km². Region morawsko-śląski w 2019 r. zamieszkiwało ponad 1 200,5 tys. osób (7 miejsce w Czechach, mniej osób zamieszkiwało jedynie region północno-zachodni)¹⁴, co stanowiło 11,2% ludności Republiki Czeskiej¹⁵. W latach 2003–2019

12 Jeśli nie zaznaczono inaczej dane dla polskich regionów pochodzą z Banku Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>) lub bazy Demografia (<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/>) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), natomiast dane dotyczące regionu morawsko-śląskiego i innych czeskich regionów z Czeskiego Urzędu Statystycznego (ČSÚ) (<https://www.czso.cz/>).

13 Okres analizy podzielono na przedziały pięcioletnie, obejmujące lata: 1995–1999, 2000–2004, 2005–2009, 2010–2014 oraz 2015–2019.

14 Biorąc pod uwagę jednostki NUTS 3, kraj morawsko-śląski znajduje się na 3 miejscu (na 14 pozycji), za krajem środkowo-czeskim i Pragą.

15 Do roku 2008 kraj morawsko-śląski zamieszkiwany był przez największą liczbę ludności wśród czeskich krajów. W późniejszym okresie region stracił swoją pozycję ze względu na niekorzystne trendy migracyjne i ujemny przyrost naturalny.

w regionie ubyło ponad 59,7 tys. mieszkańców (-4,7%). Analizując zmiany liczby ludności w ujęciu rok do roku, widoczne są znaczne wahania wartości wskaźnika. Średnia zmiana dla ww. okresu wyniosła -0,3%, największy ubytek ludności odnotowano w roku 2011 (ponad 12,6 tys. osób, -1,0%) w stosunku do roku 2010, natomiast w latach 2006–2008 odnotowano niewielki wzrost liczby ludności o 607 osób (0,05%) w 2007 r. względem roku poprzedniego i o 358 osób (0,03%) w 2008 r., względem roku 2007. Od 2008 r. nieustannie utrzymuje się trend spadkowy. W 2019 r. gęstość zaludnienia w regionie wynosiła 221 os./km², podczas gdy średnia krajowa to 136 os./km² (2 miejsce w Republice Czeskiej, po stolicy).

Opisane powyżej dane są istotne pod kątem analizy profilu statystycznego regionów. Mając na uwadze zasygnalizowane zmiany demograficzne, które oddziałują także na wymiar gospodarczy, należy bliżej przyjrzeć się zachodzącym trendom. Na zmiany liczby ludności wpływ mają: liczby urodzeń i zgonów (wskaźnik przyrostu naturalnego)¹⁶ oraz liczba osób wyjeżdżających i przyjeżdżających (na stałe) z i do danej jednostki (saldo migracji)¹⁷. Choć wachlarz wskaźników demograficznych jest bardzo szeroki, wykorzystanie danych przedstawionych powyżej, na użytek niniejszego opracowania zdaje się być wystarczające. W celu uzyskania wartości porównywalnych wykorzystano wartości relatywne – przeliczone na 1 000 mieszkańców danego regionu.

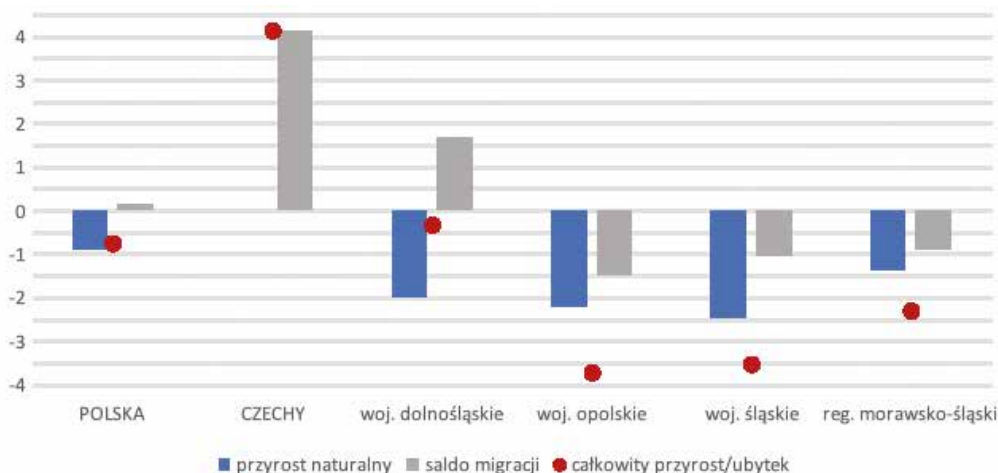
W 2019 r. w województwie dolnośląskim odnotowano ujemny przyrost naturalny. Wartość wskaźnika w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wyniosła -2,00‰ (przy średniej dla kraju -0,91‰), co było wynikiem przewagi liczby zgonów (32 719) nad liczbą urodzeń żywych (26 922) o ponad 1/5. Sytuację demograficzną regionu poprawia korzystne saldo migracji stałej, którego wartość w 2019 r. wyniosła 1,67‰ (przy średniej dla Polski 0,16‰). Na korzystny bilans migracyjny na Dolnym Śląsku wpływ miały zarówno migracje wewnętrzne, jak i zagraniczne, z przewagą wewnątrz krajowych. W przypadku salda migracji wewnętrznych (na pobyt stały) na 1 000 mieszkańców, w regionie odnotowano wartość 1,45‰, natomiast wartość salda migracji zagranicznych (na pobyt stały) wyniosła 0,22‰. W województwie opolskim ujemny przyrost naturalny utrzymuje się permanentnie od 2000 r. W 2019 r. wartość wskaźnika w przeliczeniu na 1 000 ludności wyniosła -2,24‰, a liczba zgonów (10 694) przeważała nad liczbą urodzeń (8 493) o ponad 1/4. Na niekorzystne trendy demograficzne wpływ mają również migracje – zarówno krajowe, jak i zagraniczne, które znacznie uszczuplają i tak nieduży potencjał ludnościowy województwa. Saldo migracji na pobyt stały w 2019 r. wyniosło -1,48‰, przy czym wartość salda migracji wewnętrznych wyniosła -1,02‰, a migracji zagranicznych -0,45‰. W województwie śląskim odnotowano najbardziej niekorzystną wartość

16 Główny Urząd Statystyczny definiuje przyrost naturalny ludności jako: różnicę pomiędzy liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów w danym okresie. Za: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/405,pojecie.html?pdf=1> (dostęp: 6.02.2021).

17 Główny Urząd Statystyczny definiuje saldo migracji na pobyt stały jako: różnicę między liczbą osób, które przybyły na stałe do danej jednostki administracyjnej/kraju w danym okresie a liczbą osób, które wyjechały na stałe z danej jednostki administracyjnej/kraju w danym okresie. Za: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2260,pojecie.html?pdf=1> (dostęp: 6.02.2021).

przyrostu naturalnego na 1 000 mieszkańców – w 2019 r. było to -2,49‰. Liczba zgonów (51 766) przeważała nad liczbą urodzeń żywych (40 508) o blisko 28%. Niekorzystnie kształtowały się również wartości dotyczące migracji – saldo migracji na pobyt stały wyniosło -1,04‰, przy względnej równowadze wyjazdów w granicach kraju i zagranicznych (wartości kolejno: -0,94‰ i -0,98‰). W regionie morawsko-śląskim przyrost naturalny na 1 000 mieszkańców w 2019 r. był niekorzystny i wyniósł -1,42‰ (średnia dla Republiki Czeskiej -0,01‰). Liczba zgonów (13 762) była wyższa od liczby urodzeń żywych (12 056) o 14%. Saldo migracji na 1 000 mieszkańców również było ujemne i wyniosło -0,9‰ – w 2019 r. był to jedyny czeski region, w którym wartość wskaźnika była ujemna.

Wykres 1. Przyrost naturalny i saldo migracji (na pobyt stały) oraz całkowity przyrost/ubytok liczby ludności na 1 000 mieszkańców w 2019 r. w Polsce, Czechach, województwach: dolnośląskim, opolskim i śląskim oraz w regionie morawsko-śląskim (w ‰).



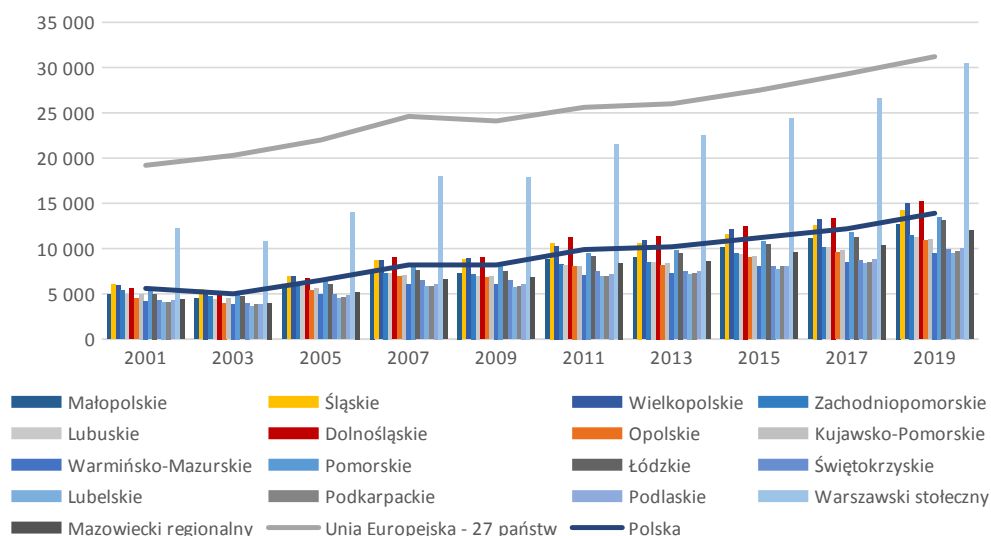
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ČSÚ.

Dane przedstawione na wykresie wyraźnie pokazują, że pod względem potencjału ludnościowego, Republika Czeska, z uwagi na korzystne saldo migracji i mniejszy ujemny przyrost naturalny, jest w lepszej sytuacji niż Polska. Analiza danych na poziomie regionów objętych badaniem we wszystkich wskazała na ubytek liczby ludności. W najkorzystniejszej sytuacji w 2019 r. znajdowało się województwo dolnośląskie, w którym mimo znacznego ujemnego przyrostu naturalnego odnotowano dodatnie saldo migracji. Najmniej korzystną sytuację odnotowano w województwie opolskim, które od lat zmaga się ze zjawiskiem depopulacji.

Przedstawiając profil statystyczny wybranych regionów historycznego Śląska, poza danymi demograficznymi, konieczne jest także zaprezentowanie danych odnoszących się do gospodarki badanych obszarów. Kluczowym wskaźnikiem makroekonomicznym odnoszącym się

do poziomu rozwoju gospodarczego jest Produkt Krajowy Brutto (PKB)¹⁸. Ponieważ wartość wskaźnika wyrażana jest w pieniądzu, aby umożliwić porównania międzyregionalne polskich województw z czeskim regionem morawsko-śląskim wykorzystano dane Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostat), który publikuje dane dla PKB wyrażonego w euro oraz PPS¹⁹. Poniżej przedstawiono wartości wybranych wskaźników w przeliczeniu na 1 mieszkańca danego państwa/regionu (*per capita*), także w relacji do średniej dla UE, co pozwala przybliżyć miejsce badanych jednostek na regionalnej mapie Europy.

Wykres 2. PKB per capita w Polsce i województwach w latach 2001–2019
(lata nieparzyste, w euro)

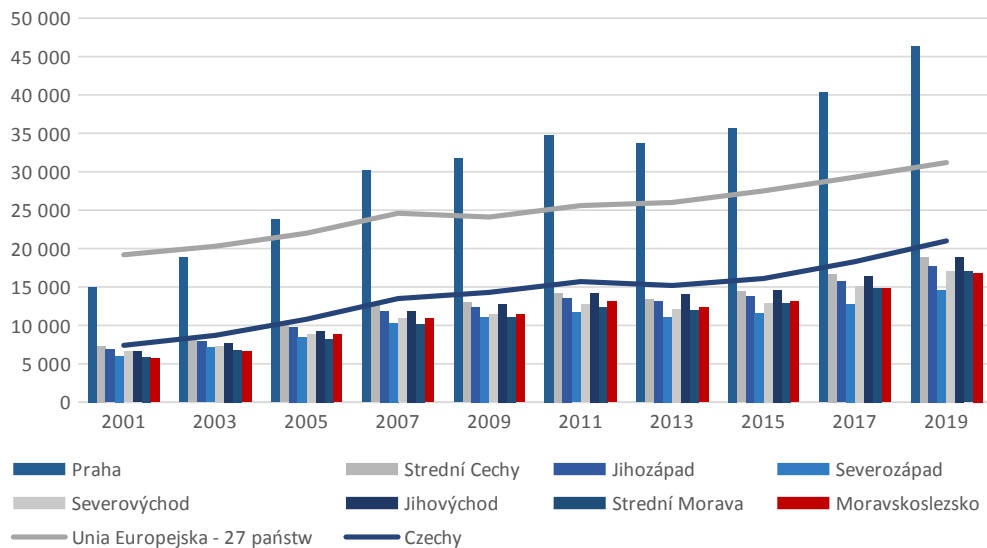


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

18 Główny Urząd Statystyczny definiuje PKB jako: końcowy rezultat działalności produkcyjnej jednostek produkcyjnych będących rezydentami. Wskaźnik definiowany może być na trzy sposoby: a) podejście od strony produkcji: PKB stanowi sumę wartości dodanej brutto poszczególnych sektorów instytucjonalnych lub poszczególnych gałęzi powiększoną o podatki od produktów pomniejszone o dotacje do produktów (które nie są przydzielone do sektorów czy gałęzi). Jest on też pozycją bilansującą rachunku produkcji gospodarki ogółem; b) podejście od strony rozdysponowania: PKB stanowi sumę końcowego wykorzystania wyrobów i usług przez jednostki instytucjonalne będące rezydentami (spożycia i akumulacji brutto), powiększonego o eksport i pomniejszonego o import towarów i usług; c) podejście od strony dochodów: PKB stanowi sumę rozchodów na rachunku tworzenia dochodów gospodarki ogółem (kosztów związanych z zatrudnieniem, podatków związanych z produkcją i importem pomniejszonych o dotacje, nadwyżki operacyjnej brutto oraz dochodu mieszanego gospodarki ogółem). Za: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/364,pojecie.html?pdf=1> (dostęp: 6.02.2021 r.).

19 Dane dla Polski i polskich województw za 2019 r. są danymi szacunkowymi.

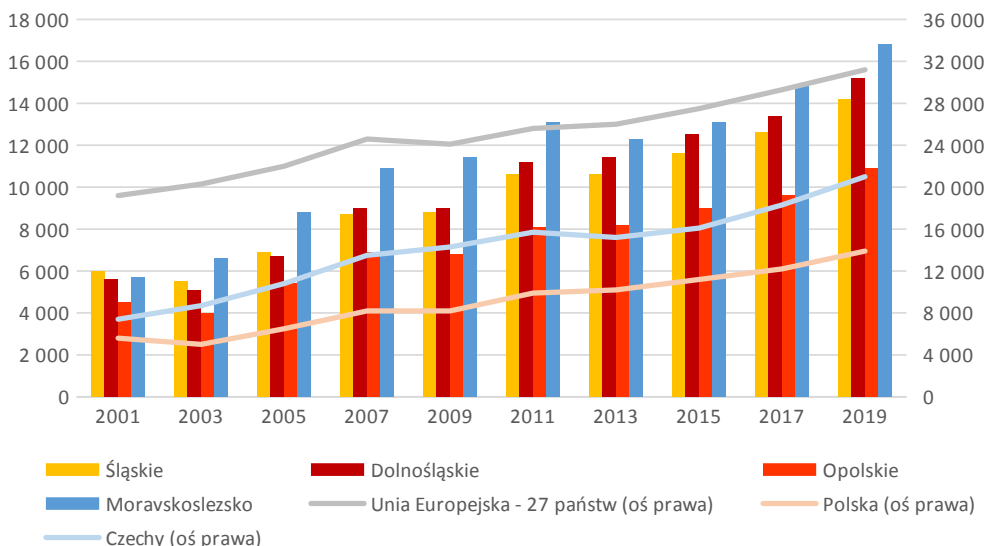
**Wykres 3. PKB per capita w Czechach i czeskich jednostkach NUTS 2 w latach 2001–2019
(lata nieparzyste, w euro)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Analiza danych przedstawionych na powyższych wykresach ukazuje sytuację badanych regionów względem średniej krajowej (dla Polski i Czech) oraz średniej unijnej (UE27). Zarówno w Polsce, jak i w Czechach widoczna jest dominacja regionów stołecznych. Wśród badanych województw widoczna była korzystna pozycja dolnośląskiego i śląskiego – w całym okresie analizy zajmowały wysokie pozycje w rankingu regionów, przewyższając średnią wartość dla Polski. W 2019 r. wartość wskaźnika PKB per capita (w euro) uplasowała województwo dolnośląskie na 2 pozycji w kraju, a województwo śląskie na 4 miejscu. Opolszczyzna znalazła się na 12 miejscu w rankingu. Region morawsko-śląski znajdował się na 7 pozycji wśród czeskich jednostek NUTS 2.

Wykres 4. PKB per capita w Polsce, Czechach, wybranych jednostkach NUTS 2 i średnia wartość dla UE27 w latach 2001–2019 (lata nieparzyste, w euro)



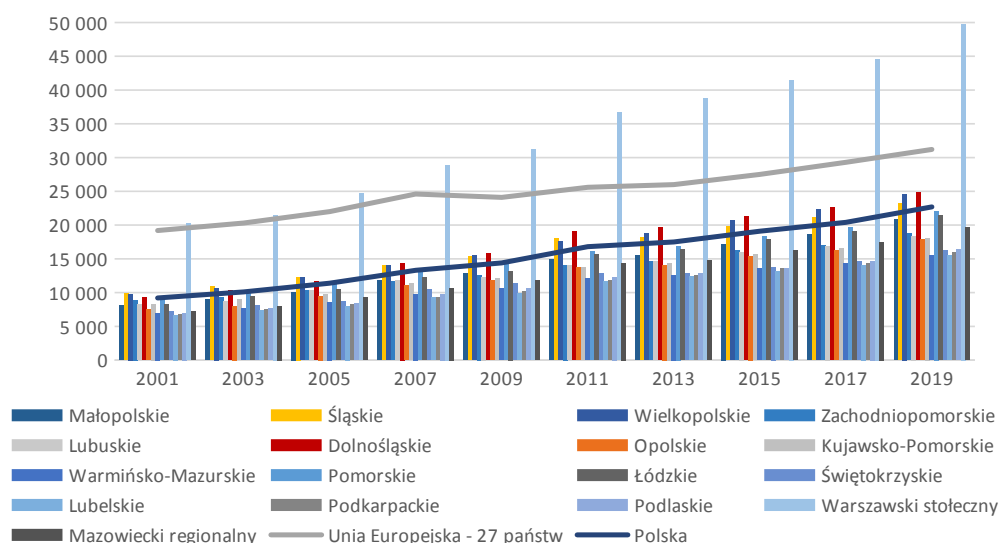
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Z danych przedstawionych na powyższym wykresie wynika, że PKB per capita jest wyższe w Czechach niż w Polsce (21 000 euro w stosunku do 13 900 euro), choć oba państwa zdecydowanie odbiegają od średniej unijnej (w 2019 r. wartość wskaźnika dla Czech stanowiła 67% średniej dla UE27, a wartość dla Polski jedynie 44%). Analizując wartości dla jednostek NUTS 2, z wyjątkiem roku 2001, widoczna jest najkorzystniejsza pozycja regionu morawsko-śląskiego, który w 2019 r. odnotował wartość PKB per capita na poziomie 16 800 euro (54% średniej UE27). Na drugiej pozycji w latach 2001–2005 utrzymywało się województwo śląskie, a od 2006 r. jest to Dolny Śląsk, w którym w 2019 r. wartość wskaźnika PKB per capita wyniosła 15 200 euro (49% średniej unijnej). W tym samym okresie w województwie śląskim wartość wskaźnika wyniosła 14 200 euro (46% średniej UE27), a w opolskim 10 900 euro (35% średniej unijnej).

Jak wynika z powyższych danych, ujęcie PKB w relacji do liczby ludności, ukazuje dane pozwalające na rzetelne analizy komparatywne. Warto w tym miejscu przedstawić wartości dla wskaźnika PKB per capita wyrażonego w PPS. PPS (z j. ang. *Purchasing Power Standard*) stanowi umowną jednostkę miary wyrażającą wartość wskaźnika wyliczanego wg parytetu siły nabywczej (PPP – z j. ang. *Purchasing Power Parity*). Wyrażenie wartości PKB per capita w PPS pozwala skorygować różnice w systemach cenowych występujące w poszczególnych krajach. Wskaźnik stanowi kluczową zmienną w klasyfikacji regionów NUTS 2 w ramach unijnej polityki strukturalnej. Komisja Europejska przyjęła zasadę uznawania Produktu Kra-

jowego Brutto na jednego mieszkańca wyrażoną siłą nabywczą pieniądza (PKB *per capita* – PPP²⁰) za wyjściowy i podstawowy wskaźnik pozwalający określić poziom dysproporcji rozwojowych poszczególnych regionów Unii. Jednocześnie należy zauważyć, że PKB jako miernik dysproporcji nie jest do końca precyzyjny. PKB ujmuje wartość dodaną każdej zarejestrowanej legalnej transakcji gospodarczej, co nie jest tożsame z faktycznym poziomem potencjału gospodarczego danego regionu i związanych z nim produktywności, poziomu zatrudnienia i innych ważnych wskaźników makro-ekonomicznych. Dodatkowo wystarczy wziąć pod uwagę kwestię dokonywania badań statystycznych na tak zwanych poziomach NUTS²¹. Jednostki NUTS odpowiadają raczej administracyjnym niż ekonomicznym terytoriom, a to prowadzi do powstania nieprawidłowości w polityce spójności (de Rynck, McAlevey, 2001). Ta sytuacja dowodzi braku satysfakcjonującego systemu wskaźników, który umożliwiłby efektywny podział funduszy strukturalnych. Niemniej jednak na potrzeby niniejszej analizy wyselekcjonowane zostały kluczowe parametry, ilustrujące sytuację społeczno-gospodarczą.

Wykres 5. PKB per capita w Polsce, województwach i średnia dla UE27 w latach 2001–2019 (lata nieparzyste, w PPS)

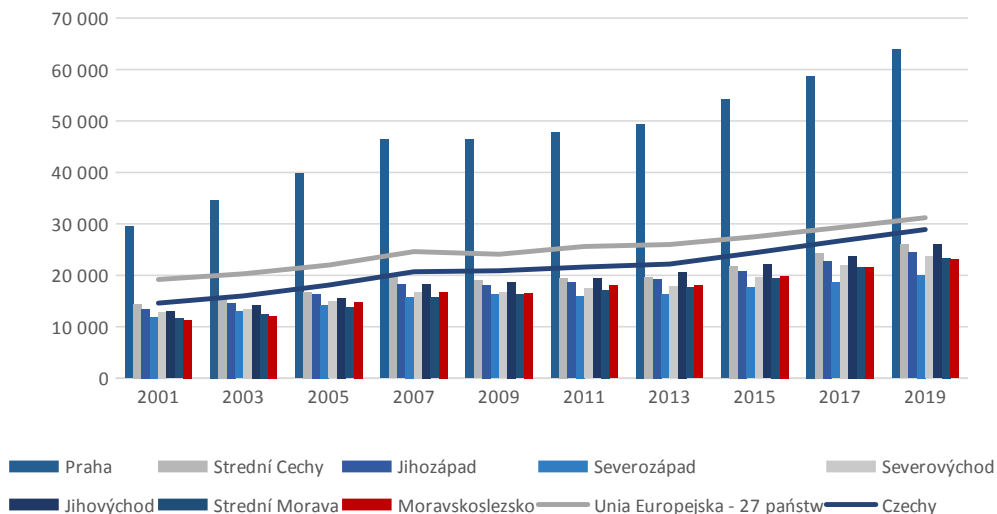


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

20 PKB określa całkowitą wartość dóbr i wykonywanych na danym terenie usług we wszystkich sektorach rynkowych i publicznych. Przyjmuje się, iż różnica w PKB na głowę powinna odzwierciedlać różnice w produktywności i stopie zatrudnienia.

21 Nomenclature for Teritorial Units (NUTs) – Jednostki terytorialne przyjęte dla celów statystycznych dla potrzeb dystrybucji środków funduszowych

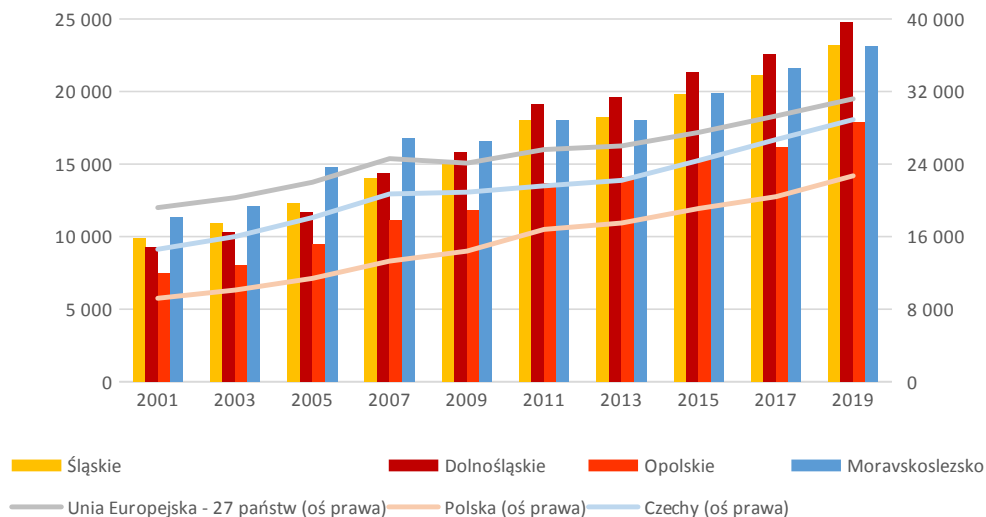
Wykres 6. PKB per capita w Czechach, czeskich jednostkach NUTS 2 i średnia dla UE27 w latach 2001–2019 (lata nieparzyste, w PPS)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W całym analizowanym okresie w obu krajach najlepszą pozycję miały regiony stołeczne – Warszawa i Praga. Natomiast badane województwa w Polsce odnotowywały zróżnicowane pozycje – województwa dolnośląskie i śląskie znajdowały się zawsze w czołówce polskich regionów, odnotowując wartości wyższe od średniej dla kraju (w 2019 r. województwo dolnośląskie było na 2 pozycji w Polsce, a śląskie na 4 miejscu), a województwo opolskie w drugiej połowie rankingu (12 miejsce w 2019 r.). Region morawsko-śląski w całym analizowanym okresie odnotowywał wartości poniżej średniej dla kraju, w 2019 r. zajmując miejsce w drugiej połowie zestawienia (7 pozycja wśród jednostek NUTS 2). W porównaniu ze wszystkimi krajami Republiki Czeskiej kraj morawsko-śląski był na 9 miejscu. (ČSÚ, www.czso.cz)

Wykres 7 PKB per capita w Polsce, Czechach, wybranych jednostkach NUTS 2 i średnia wartość dla UE27 w latach 2001–2019 (lata nieparzyste, w PPS)

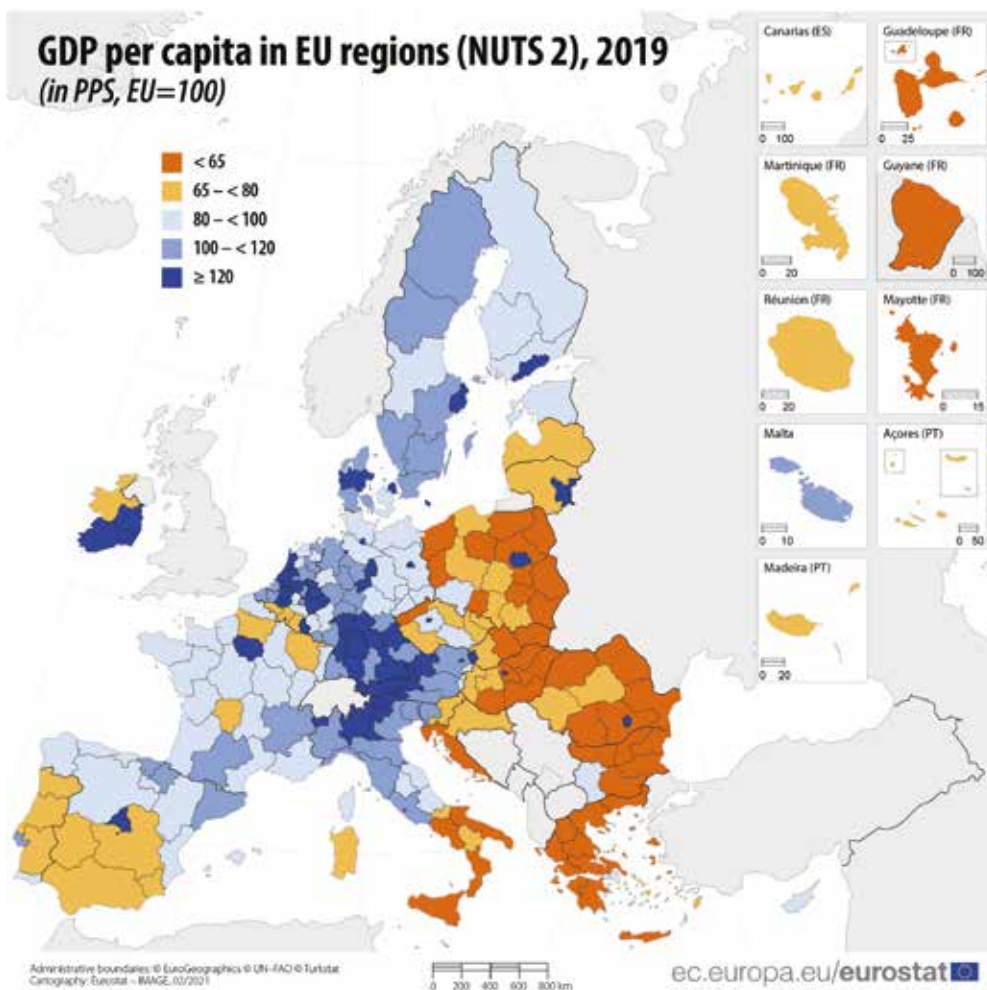


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W całym analizowanym okresie Republika Czeska miała wyższą wartość PKB per capita (w PPS) niż Polska (w 2019 r. było to 28 900 PPS względem 22 700 PPS). Oba kraje, podobnie jak w przypadku PKB per capita wyrażonego w euro, znajdowały się poniżej średniej unijnej (31 200 PPS w 2019 r.), jednak dysproporcje w PKB per capita wyrażonym w PPS były mniejsze niż w przypadku wskaźnika wyrażonego w euro. W ostatnim roku analizy Czechy osiągnęły wartość równą 93% średniej UE27, a Polska 73%. Analiza wartości PKB per capita w PPS na poziomie NUTS 2 ukazuje zmiany pomiędzy badanymi regionami – morawsko-śląskie miało najwyższe wartości w latach 2001–2009, natomiast od roku 2010 to województwo dolnośląskie odnotowywało najlepszą pozycję, osiągając w 2019 r. wartość 24 800 PPS per capita, co stanowiło 80% średniej UE27. Region morawsko-śląski od 2010 r. zajmował drugą pozycję (w 2011 r. ex aequo z województwem śląskim), aż do roku 2018. W 2019 r. czeski region osiągnął wartość 23 100 PPS per capita (74% średniej unijnej) i ustąpił drugą pozycję województwu śląskiemu, dla którego wartość PKB per capita w PPS była nieznacznie większa i wyniosła 23 200 (74% średniej UE27). Województwo opolskie z wartością 17 900 PPS (57% średniej unijnej) zajęło ostatnie miejsce wśród badanych regionów.

Jak wspomniano powyżej, w oparciu o relację PKB per capita w PPS do średniej unijnej (równiej 100%), wyznaczana jest klasyfikacja, według której dzielone są fundusze strukturalne UE. Przyjmuje się, że wyższe wartości wskaźnika oznaczają wyższy poziom rozwoju danej jednostki. Rozkład wartości przedmiotowego wskaźnika w regionach UE przedstawiono na poniższej mapie.

Mapa 2. PKB per capita w regionach UE27 w 2019 r. (PPS; UE=100)



Źródło: *Regional GDP per capita ranged from 32% to 260% of the EU average in 2019*, Eurostat, 3.03.2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210303-1> (dostęp: 15.07.2021 r.).

Wśród regionów Polski i Czech jedynie regiony stołeczne przekroczyły średnią wartość dla UE27 (region warszawski stołeczny: 160%; region Praga: 205%). Dwa z badanych regionów zostały zakwalifikowane do grupy 65- < 80 (województwo śląskie oraz region morawsko-śląski). Województwo opolskie znalazło się w ostatniej wydzielonej grupie < 65. Natomiast na uwagę zasługuje fakt, że województwo dolnośląskie z wartością wskaźnika na poziomie 80% średniej unijnej przeszło do grupy regionów lepiej rozwiniętych UE.

Zakończenie

Ostatnie dekady były dla Śląska, podobnie jak dla całego kraju, okresem spektakularnego boomu gospodarczego. Jak pokazują dane siódmego raportu spójności Komisji Europejskiej, PKB na głowę mieszkańca w Polsce wzrósł, w porównaniu do stanu sprzed akcesji do Unii Europejskiej, o 22 proc. w relacji do średniej unijnej. Przekłada się to na prawie dwukrotny wzrost PKB w stosunku do stanu sprzed 2004 r. (EU Publication Office 2004) Wszystkie inne parametry gospodarcze, od wskaźnika zatrudnienia i bezrobocia, poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne, aż po rozporządzalne dochody ludności podążały w pozytywnym kierunku.

Dwa spośród trzech śląskich województw należą do pierwszej czwórki pod względem PKB na głowę mieszkańca w Polsce. Najnowsze dostępne dane wykazują 80% średniej unijnej w województwie dolnośląskim i 74% w śląskim; wyraźnie odstaje opolskie z wynikiem 57%, typowym bardziej dla tzw. ściany wschodniej. Bliższe spojrzenie nakazuje dodać, że w przypadku województwa dolnośląskiego mamy do czynienia z nadproporcjonalną koncentracją bogactwa w samym Wrocławiu. Z kolei słaby wynik opolskiego należałoby skorygować o informację, że niskiemu wskaźnikowi PKB towarzyszy wysoki poziom (powyżej średniej ogólnopolskiej) rozporządzalnych dochodów, co jest związane jest z dużą wahadłową migracją ludności tego regionu i dochodami płynącymi z transferów z zagranicy. Struktura gospodarcza województwa śląskiego jest jeszcze bardziej skomplikowana; w swoich obecnych granicach administracyjnych obejmuje ono subregiony o całkowicie odmiennej charakterystyce gospodarczej. Zdecydowana większość potencjału lokalizuje się w przemysłowej Aglomeracji Górnośląskiej, podczas gdy Częstochowskie pozostaje biednym obszarem rolniczym, z kolei Beskidy żyją głównie z turystyki. Aglomeracja Górnośląska sama w sobie jest również silnie zróżnicowana, np. subregion tyski wypracowuje dwukrotnie większy PKB niż bytomski.

W ujęciu relatywnym, w porównaniu z innymi regionami w Polsce, Śląsk radzi sobie nad wyraz dobrze. Pod względem większości parametrów znajduje się w czołówce i średni standard życia jest tutaj wyższy niż w innych regionach kraju. Jeśli jednak analizę wzbogacić o szerszy horyzont czasowy, to okazuje się, że jest to region, który historycznie najwięcej stracił. Sto lat temu Breslau (Wrocław) był drugim co do wielkości – po Berlinie – miastem Niemiec, a Górny Śląsk drugim – po Zagłębiu Ruhry – ośrodkiem przemysłowym. Średni standard życia przekraczał 90% ówczesnej średniej niemieckiej. Dziś względem poziomu ekonomicznego średnio-niemieckiego cały region plasuje się zdecydowanie poniżej 50%. Z kolei inne regiony Polski, mimo iż dzisiaj plasują się poniżej poziomu Śląska, relatywnie zyskały – ponieważ ich stan wyjściowy był o wiele gorszy. Obecnie jest podobnie: średnie parametry gospodarcze Śląska prezentują się – na tle innych regionów Polski – całkiem przyzwoicie, to jednak obserwacja w ujęciu dynamicznym wykazuje relatywne tendencje spadkowe.

Przeprowadzona analiza pozwala częściowo potwierdzić tezę o relatywnej trwałości hierarchii rozwojowych widocznych w zróżnicowaniu polskich i czeskich regionów. Przykład Śląska (w szczególności jego polskiej współczesnej części) pokazuje jednocześnie, iż zmieniająca się historycznie zależność od odmiennych centrów (Warszawy lub Berlina) i przynależność do odmiennych systemów gospodarczych, przynosi efekt w postaci dynamicznie zmieniających się

pozycji w hierarchiach rozwojowych w ujęciu relatywnym – w stosunku do historycznych centrów. Śląsk pozostaje stosunkowo zasobnym regionem względem współczesnej średniej ogólnopolskiej, jednak względem gospodarki niemieckiej, której pozostawał przez wieki integralną częścią, jego pozycja spadła znacząco. Co więcej – w stosunku do swojej pozycji z okresu międzywojennego (w relacji do gospodarki polskiej), kiedy to region cieszył się najbogatszą gospodarką w II Rzeczypospolitej (Koryś 2016, 73–85), jego pozycja również relatywnie spadła i w czasach współczesnych obserwujemy jego dalszą względną degradację. Oczywiście, nie bez znaczenia pozostaje tutaj kwestia fazy rozwoju gospodarczego w ogóle – lata przynależności Śląska do Niemiec przypadły na okres industrialnego boomu, ale późniejsze dekady (zarówno okres międzywojenny, jak i PRL-u) również cechowała silna zależność od przemysłu ciężkiego i wydobywczego. Współcześnie, kiedy przemysł górniczy zbliża się do swojej fazy schyłkowej, stanowi on dla Śląska raczej balast zarówno w wymiarze ekonomicznym (koszty restrukturyzacji i likwidacji branży), jak i ekologicznym (degradacja środowiskowa). Powyższe ma szczególne znaczenie w przypadku województwa śląskiego i kraju morawsko-śląskiego, których gospodarki w dużej mierze bazują na tym sektorze. Przekształcenia gospodarki idące w kierunku branż wiodących i innowacyjnych, zdają się być najwłaściwszym kierunkiem zmian, który może zapewnić dalszy rozwój regionów i niwelowanie różnic na poziomie europejskim.

Literatura

- Babones, S. (2012). *Position and mobility in the contemporary world-economy. A structuralist perspective*. „Routledge Handbook of World-Systems Analysis”
- Bache, I. & Flinders M. (2004) *Multi-level Governance*, Oxford.
- Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>)
- ČSÚ (<https://www.czso.cz/>).
- ČSU, https://www.czso.cz/csu/xt/charakteristika_moravskoslezskeho_kraje, (stażeno 1.07.2021).
- ČSÚ, <https://www.czso.cz/csu/czso/27-uzemni-srovnani-85jm9pix3k> (stażeno: 1.07.2021).
- Demografia (<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/>) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS),
- Dolnicki, B. *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-samorzadzcie-wojewodztwa-komentarz-587334771> (dostęp: 21.01.2021 r.).
- Kamusella, T (2009). *The Politics of Language and Nationalism in Modern Central Europe*, New York 2009.
- Kolasa-Nowak, A. (2016). *Do czego przydaje się w Polsce perspektywa peryferyjna. O możliwych sposobach użycia w naukach społecznych*, (w:) *Polska jako peryferia* (red. Tomasz Zarycki), Warszawa 2016.

Koryś, P. (2016). *Na peryferiach rewolucji przemysłowej. Strukturalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego polskich regionów*, In: Polska jako peryferia, Zarycki T. (ed.), Warszawa.

Kraje (województwa) Czech, <http://www.czechy.astra28.eu/kraje.html> (dostęp: 6.02.2021 r.).

Przybylová, B. 2013 *Ostrava*, Praha.

Rewizja NUTS 2021, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/rewizja-nuts-2021/> (dostęp: 6.02.2021 r.).

de Rynck, S. & McAleavey, P. (2001) *The cohesion deficit in Structural Fund policy*. Journal of European Public Policy, 8.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1755 z dnia 8 sierpnia 2019 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), OJ L 270, 24.10.2019.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030, (2018) Wrocław: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego. Opolskie 2030, Projekt, (2021), Opole: Zarząd Województwa Opolskiego.

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2020. Dokument przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego 4 lipca 2005 roku

„*Śląskie w liczbach*”, (2014). Katowice: Raport Urzędu Statystycznego w Katowicach.

Third Report on Economic and Social Cohesion, (2004) EU Publication Office – Bruxelles.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603 z późn. zm.

Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York.

Zákon č. 129/2000 Sb. O krajích (krajské zřízení).

CZESKO-POLSKO-SŁOWACKI REGION TRANSGRANICZNY W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ: W PUŁAPCE ŚREDNIEGO DOCHODU

Hynek Böhm

Poprzez wzajemną współpracę regiony przygraniczne poszczególnych państw w niektórych przypadkach tworzą funkcjonalne regiony transgraniczne, w których zachodzi wiele rodzajów interakcji transgranicznych. Współpraca transgraniczna przyczynia się do likwidacji barier związanych z istnieniem granicy państwowej. Poprzez wzajemną współpracę regiony przygraniczne poszczególnych państw w niektórych przypadkach tworzą funkcjonalne regiony transgraniczne, w których zachodzi wiele rodzajów interakcji transgranicznych. Jednym z najważniejszych są przepływy transgraniczne na rynku pracy. Niniejsza praca opiera się na badaniu literatury i wywiadach częściowo ustrukturyzowanych. Próbuje porównać trzy regiony przygraniczne: francusko-niemiecko-szwajcarski Górny Ren, luksembursko-belgijsko-francusko-niemiecki Region oraz czesko-polsko-słowackie Trojmezi (Trójstyk). Stwierdzamy, że w przeciwieństwie do dwóch przypadków zbadanych w Europie Zachodniej, czesko-polsko-słowacki region transgraniczny jest zagrożony „pułapką w pułapce średniego dochodu”. Wynika to głównie z faktu, że lokalny transgraniczny rynek pracy nie obejmuje jeszcze sektorów o wysokiej wartości dodanej, a także z faktu, że poziom współpracy jest bardzo niski w porównaniu z jego „zachodnioeuropejskimi” odpowiednikami.

Słowa kluczowe

Współpraca transgraniczna, przepływy transgraniczne, transgraniczny rynek pracy, perspektywa porównawcza, pułapka średniego dochodu

Wprowadzenie i cele

Unia Europejska (UE) osiągnęła swój obecny kształt po siedmiu dekadach kroków integracyjnych. Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza były w latach 50. XX wieku odpowiedzią na dwie wojny światowe i miały przynieść długoterminowy pokój zachodniej części Europy (np. Jakš 1997). Cel ten został osiągnięty i w nadchodzących la-

tach większość krajów Europy Zachodniej i Północnej dołączyła do pierwszych sześciu krajów założycielskich. Po 1989 r. kraje byłego bloku sowieckiego, z którymi w latach 90. zawarto umowy stowarzyszeniowe, również zaczęły zbliżać się do UE, a fazę stowarzyszeniową zastąpiło ich pełne członkostwo w UE w latach 2004–2013. Po wystąpieniu Wielkiej Brytanii obecna UE to terytorium o powierzchni 4,23 mln km² z populacją 447 mln mieszkańców (Eurostat 2021).

Okolo 40% wyżej wymienionego obszaru UE stanowią obszary przygraniczne – mierzono według klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych NUTS 3, co odpowiada naszym regionom. Tworzy je jedna trzecia ludności UE. W Czechach liczba ta jest jeszcze wyższa – podaje Jeřábek (1999, s. 174). W wielu przypadkach obszary te są słabe gospodarczo, w porównaniu z środkową częścią jest ich infrastruktura zazwyczaj mniej rozwinięta, a stopień bezrobocia wyższy. Niekorzystna sytuacja ekonomiczna i kulturowa ogranicza szanse młodych ludzi, którzy decydują się na wyjazd do środkowej części, a tym samym pogarsza się struktura demograficzna populacji przygranicznej (np. Jeřábek 2004). Istnienie granicy państwowej odgrywa zatem na tych obszarach negatywną rolę.

Granice, tworzone głównie w ciągu ostatnich trzech stuleci w procesie tworzenia państw narodowych, z funkcją izolacyjną dodatkowo wzmocnioną przez żelazną kurtynę, często stały w Europie fizyczne, prawne i inne bariery między regionami, które często historycznie należały do siebie, i na niektórych z nich odcisnęła się pozycja gospodarczo i geopolitycznie obszaru peryferyjnego. Eliminacja potencjału konfliktowego i animozji między narodami poprzez bardziej intensywne kontakty między obywatelami wcześniej wrogich narodów oraz zmiana obrazu wroga w ich głowach stała się więc warunkiem koniecznym współpracy politycznej i gospodarczej. Konsekwencje II wojny światowej można było przezwyciężyć także dzięki dobrej współpracy transgranicznej, np. na granicy francusko-niemieckiej czy niemiecko-holenderskiej, gdzie pierwsza kooperacyjna forma współpracy transgranicznej powstała w 1960 roku pod symboliczną nazwą Euregio (Dokoupil 1999, s. 159). Choć organizacja ta nie miała nic wspólnego ze strukturami Wspólnot Europejskich czy Rady Europy, to zapowiadała późniejsze powstanie jednostek współpracy zwanych „Euroregionem”, które z czasem stały się jednym z głównych nośników współpracy transgranicznej.

Warto zatem zauważyć, że terytorium Unii Europejskiej, mimo zaawansowanej integracji, nie jest w pełni sprawnym organizmem. Głównym powodem jest istnienie granic państwowych. Terytoria podzielone granicami muszą pokonywać wiele barier wynikających z odmiennych struktur prawnych, politycznych i administracyjnych po obu lub kilku stronach granicy, często wzmacnianych przez animozje historyczne. Dlatego też współpraca transgraniczna ma do odegrania ważną rolę w eliminowaniu tych barier.

Współpraca transgraniczna mocno ucierpiała podczas pandemii koronawirusa, która doprowadziła do zamknięcia granic i zamrożenia przepływów transgranicznych. Nie powinniśmy jednak idealizować obrazu przekraczania granic i współpracy transgranicznej przed pandemią. Strefa Schengen nigdy nie była doskonale zintegrowana i pozbawiona granic (Falludi 2018, Ruffi i in., 2020). Capello i in. (2017) podkreślali, że Europejski jednolity rynek wciąż napotyka na szereg przeszkód. Wynika to z (i) wciąż istniejących barier (ii) faktu, że kluczowe

polityki wspierające jednolity rynek nie zostały w pełni wdrożone oraz (iii) rozdrobnienia ram prawnych i administracyjnych, które są nadal po siedmiu dekadach procesów integracji silne. Szacowany koszt niedoskonałej integracji Europejskiej sięga 458 miliardów Euro, co stanowi 3% Europejskiego PKB i 8,8% całkowitego PKB regionów przygranicznych. Oznacza to również, że nie zostanie stworzone więcej niż 6 mln miejsc pracy, co stanowi 3% całkowitego zatrudnienia w Europie i 8,6% zatrudnienia w regionach przygranicznych (Capello i in. 2017).

Świadoma niewykorzystanego potencjału regionów przygranicznych Komisja Europejska rozpoczęła w 2015 r. we współpracy z administracjami krajowymi i regionalnymi, wybranymi ekspertami ds. granic i innymi odpowiednimi podmiotami współpracy transgranicznej kompleksowy przegląd ramowych warunków współpracy transgranicznej oraz następnie integracja transgraniczna. W badaniu tym zidentyfikowano między innymi 239 przypadków barier prawnych i administracyjnych na 37 z 40 wewnętrznych granic lądowych UE między krajami tworzącymi jednolity rynek (Komisja Europejska 2015). Przeszkody te występowały w jednej trzeciej wszystkich przypadków na rynku pracy i edukacji. Większość tych przeszkód wynika z różnych przepisów krajowych po obu stronach granicy, niekompatybilnych procesów administracyjnych lub braku wspólnego planowania przestrzennego (Falludi 2018). W przeglądzie podkreślono, że krajowy przepis prawa jest „ślepy na istnienie granic” i stwierdzono, że państwa członkowskie są podmiotami, które powinny zrobić najwięcej, aby złagodzić skutki barier.

Wynikiem tego transgranicznego badania był komunikat Komisji Parlamentu i Rady zatytułowany „Promowanie wzrostu i spójności w regionach przygranicznych UE” (2017). W niniejszym komunikacie określono 10 działań mających na celu ułatwienie dalszego wzrostu i spójności w regionach przygranicznych Europy.

1. *Pogłębienie współpracy i wymiany.*
2. *Usprawnienie procesu legislacyjnego.*
3. *Zapewnienie transgranicznej administracji publicznej.*
4. *Udzielanie rzetelnych i zrozumiałych informacji i pomocy.*
5. *Wsparcie zatrudnienia transgranicznego.*
6. *Promowanie wielojęzyczności na Europejskich obszarach przygranicznych.*
7. *Ułatwienie dostępności transgranicznej.*
8. *Wsparcie dla większego zrzeszania placówek medycznych.*
9. *Rozważenie zastosowania odpowiednich ram prawnych i finansowych dla współpracy transgranicznej.*
10. *Zdobycie wiedzy o interakcjach transgranicznych dla kwalifikowanego podejmowania decyzji.*

Raport ten zawierał również przykłady mechanizmów/działania, które już istnieją w regionach przygranicznych. Z jednym małym wyjątkiem – wielojęzyczne przedszkola na pograniczu austriacko-węgiersko-słowackim – pochodzą te przykłady ze „starej UE”. To odkrycie skłoniło mnie do postawienia pytania, czy niższy poziom gospodarczy i poziom życia w „nowej UE” – której regiony według wielu autorów tkwią w tak zwanej „pułapce średniego dochodu” – można również przypisać znacznie niższym działaniom na rzecz wzajemnej integracji transgranicznej.

W związku z tym w artykule porównany zostanie stopień integracji transgranicznej czesko-polsko-słowackiego regionu transgranicznego, w którym współpraca transgraniczna jest zinstytucjonalizowana w postaci Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) TRITIA, ze stopniem integracji Wielkiego Regionu (współpraca niemiecko-francusko-belgijsko-luksemburska) oraz niemiecko-francusko-szwajcarskiego regionu Górnego Renu. Dla porównania wykorzystane zostaną dane ze wspomnianego już badania barier administracyjnych we współpracy transgranicznej, oceniona częstotliwość prób trzech badanych kontekstów transgranicznych do usunięcia barier odpowiedniego typu poprzez uczestnictwo w inicjatywie B-solutions i poprzez dystrybucję istniejących transgranicznych usług publicznych w obecnej UE (ESPON 2018).

2. TEORETYCZNE RAMY OPRACOWANIA BADAŃ

Van Houtum (2000) sklasyfikował trzy podstawowe podejścia do badania stopnia integracji regionów transgranicznych: badanie przepływów transgranicznych, struktur zarządzania współpracą transgraniczną oraz badania nad ideologicznym wymiarem współpracy transgranicznej. Przepuszczalne granice powinny prowadzić do masowych interakcji transgranicznych, co doprowadzi do eliminacji barierowego efektu granic państwowych (Sohn, 2014).

Decoville, Durand, Sohn i Walther (2003) twierdzą, że WT jest asymetryczny, zwykle oparty na „metropolii” danego pogranicza. W przypadku integracji obszarów transgranicznych dzieje się tak w przypadku obszarów zurbanizowanych poprzez specjalizację: z jednej strony granicy warunki mieszkaniowe są korzystniejsze, a z drugiej strony granicy istnieje lepsza oferta miejsc pracy. Im większe różnice ekonomiczne, tym wyższy poziom interakcji mierzony transgranicznymi dojazdami, a także udział osób „transgranicznych” w danym regionie przygranicznym (Decoville, Durand, Sohn i Walther, 2013).

Integracja transgraniczna jest naturalnie skomplikowana przez szereg nierozwiązanych przeszkód. Niektóre są specyficzne dla danego miejsca, ale istnieją również bariery, które można znaleźć w całej UE (Medeiros i in. 2020). Dominującą barierą „miękką” lub „kulturową” jest Europejska różnorodność językowa. Zwłaszcza w regionach transgranicznych o większych przepływach transgranicznych na rynku pracy osoby dojeżdżające do pracy napotykać się na problemy spowodowane różnicami w systemach społecznych (Svensson i Balogh 2018). Bariery prawne wynikające z różnych systemów administracyjnych można częściowo usunąć poprzez skuteczne podejście do integracji polityki terytorialnej (Medeiros i van der Zwet 2020; van der Zwet i Ferry 2019), lepsze stosowanie wielopoziomowej administracji (Faludi 2012), konsekwentne stosowanie zasad pomocy (Barca 2009) oraz transgraniczne planowanie przestrzenne (Beer i Clower 2019; Colomb i Tomaney 2020; Dühr 2018; Walsh 2014). Trwałe bariery fizyczne na granicach, takie jak brak wspólnych systemów publicznego transportu i infrastruktury (Dörri i Decoville 2016; Medeiros 2019b), również wymagają dalszych interwencji (Medeiros i in. (2020).

W jednym z najnowszych artykułów na temat integracji transgranicznej Durand i Decoville (2019) przeprowadzili systematyczną i wielowymiarową analizę integracji transgranicznej wzdłuż granic wewnętrznych UE. Podkreślili podobieństwa i różnice między różnymi regionami Europejskimi pod względem intensywności trzech wymiarów integracji transgranicznej, zidentyfikowanych przez van Houtum (2000). Zdefiniowali sześć różnych modeli integracji transgranicznej w UE. W skrócie można stwierdzić, że najwyższy stopień integracji transgranicznej wzdłuż Renu, gdzie istnieją silne przepływy transgraniczne i wzajemne zaufanie między mieszkańcami. W naszej części Europy w ogóle nie widzą tak silnych przepływów transgranicznych ani wzajemnego zaufania między ludźmi. Można się zgodzić ze zdecydowaną większością ustaleń obu autorów. Należy jednak zauważyć, że pandemia wykazała stosunkowo wysoki poziom więzi funkcjonalnych i wzajemnego zaufania, przynajmniej w podzielonych miastach, np. można wspomnieć obydwie części Cieszyna.

Tabela 1: Terytorialne modele integracji transgranicznej

Model	Charakterystyka
Wschodnioeuropejski – Kraje bałtyckie, Rumunia, północna i południowa granica Polski, wschodnia granica Węgier i Słowacji oraz granice Grecji	Niskie wzajemne zaufanie między ludnością mieszkającą po obu stronach granicy, niskie przenikanie się sąsiednich obszarów przez mieszkańców (zauważono tylko niewiele działań transgranicznych) oraz silne wykorzystanie programu INTERREG, który dba o dużą część widocznych działań transgranicznych.
Skandynawia	Stosunkowo silna dynamika WT z symbolicznymi przypadkami takimi jak Kopenhaga-Malmö czy Haparanda-Tornio, jednak niska gęstość zaludnienia komplikuje współpracę
Model morski – obszary objęte programem Interreg A na wybrzeżach Morza Północnego, Bałtyku i Adriatyku	Niski poziom działań transgranicznych, zaufania do zagranicznych sąsiadów i zaangażowania w projekty WT po obu stronach granicy
Model zachodniokontynentalny – wzdłuż Renu, Beneluksu i granic niemiecko-austriackich	Silna funkcjonalna integracja symetryczna, wysoki poziom zaufania po obu stronach granicy, mała liczba podmiotów zaangażowanych w WT
Środkowo Europejska modelowa strefa kontaktu między krajami byłego bloku sowieckiego i wschodnimi regionami państw niemieckojęzycznych	Stosunkowo niska wzajemna skłonność ludzi do wzajemnego zaufania społecznego do sąsiadów, silna mobilizacja Europejskich narzędzi do współpracy i zagęszczenie osób zaangażowanych w projekty WT
Europa Południowo-Zachodnia (Portugalia, Hiszpania, południowa Francja, zachodnie Włochy, Chorwacja)	Relatywnie niska liczba działań transgranicznych, znacznych różnic po obu stronach granicy pod względem wskaźnika wzajemnego zaufania społecznego

Źródło: Durand, Decoville (2019)

2. PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU

Ogólnie rzecz biorąc, debaty na temat pułapki średnich dochodów toczą się w wielu gospodarkach po tym, jak wyszły one z szeregu krajów o niskich dochodach. Dotyczy to byłych krajów komunistycznych, a także np. Turcji i Chin (Riedel 2017). To naturalne, że kraje o niskich dochodach rozwijają się szybciej. Jednak im więcej zbliżają się do gospodarek lepiej rozwiniętych, tym wolniej postępuje dalsza konwergencja. Niektóre gospodarki będą w stanie wypełnić tę lukę w konwergencji (np. Irlandia), ale inne utkną na średnim poziomie dochodów (np. Portugalia).

Na początku okresu wzrostu kraje o niskich dochodach korzystają głównie ze swoich wad („korzyści zacofania”). Na przykład mogą generować wyższy oczekiwany zwrot z kapitału (ze względu na niewielki istniejący kapitał lub stosunkowo łatwy transfer technologii i know-how). Jednak na wyższych poziomach rozwoju gospodarczego, gdzie proces produkcyjny charakteryzuje się wyższym poziomem złożoności, ważne są pewne dodatkowe cechy. Dotyczy to w szczególności ciągłego doskonalenia edukacji, szkoleń, badań i innowacji. Po początkowym „łatwym” wzroście produktywności gospodarka musi wypracować własne napędy wzrostu.

Słowo „pułapka” sugeruje również, że stagnacja średnich dochodów może być wynikiem jakichś wewnętrznych lub zewnętrznych barier, z których gospodarka musi się uwolnić. Jedną z tych barier jest istnienie granicy państwowej, dlatego też chcielibyśmy powiązać ten temat z kwestią współpracy transgranicznej, która nastawiona jest na likwidację barier.

3. METODOLOGIA

Badania oparto na metodzie analizy treści (Krippendorf 2004). Wyciągamy wnioski z oceny rozwoju sytuacji od czasu, gdy w lipcu 2015 r. Komisja Europejska zainicjowała szczegółowe badanie (ES, 2017). Prace nad niniejszym opracowaniem rozpoczęły się od analizy dokumentacji stworzonej na potrzeby ww. badania transgranicznego, które zawiera m.in. kompleksowy spis 239 przeszkód we współpracy transgranicznej.

Przeszkody odkryte podczas prac nad tym badaniem (Pucher, Stumm, Schneidewind, 2017) pomogły odkryć również badania publiczne przeprowadzone jesienią 2015 r. w formie ankiety internetowej zawierającej kombinację pytań zamkniętych i otwartych, dostępnej w 23 językach UE. Z geograficznego punktu widzenia badanie objęło obszar wewnątrz UE, jak również regiony przygraniczne pomiędzy krajami UE a Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu (EFTA) oraz krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Przeanalizowaliśmy również komunikat Komisji do Parlamentu i Rady zatytułowany „Promowanie wzrostu i spójności w regionach przygranicznych UE” (2017), w którym określono 10 rodzajów działań, które należy wdrożyć w regionach przygranicznych Europy. W ramach

tych działań określono również obszary/dziedziny tematyczne, w których należy usunąć przeszkody dla dalszej integracji transgranicznej – w tym poprzez inicjatywę B-Solutions, której celem jest eliminowanie barier/trudności prawnych i administracyjnych wzdłuż wewnętrznych granic UE. Przeanalizowano wszystkie przypadki, w których inicjatywa B-solutions wspierała finansowo podmioty współpracy transgranicznej badanych regionów w celu usunięcia niektórych przeszkód administracyjnych. Dla uzupełnienia należy dodać, że inicjatywa B-solutions powstała jako bezpośrednia konsekwencja wcześniejszej analizy transgranicznej.

Duża liczba odkrytych przeszkód wskazuje na głęboką transgraniczną integrację terytorium, ponieważ przeszkody te zostały odkryte dzięki licznym istniejącym przepływom transgranicznym. Nasze badania opieramy na założeniu, że duża liczba odkrytych barier istniejących w WT jest wskaźnikiem istnienia zintegrowanego regionu transgranicznego, który dąży do usunięcia tych barier. Z kolei obszary przygraniczne bez zidentyfikowanych barier dla integracji transgranicznej prawdopodobnie mają bardzo niski poziom przepływów i interakcji transgranicznych. Engl i Evrard (2018) wspominają o tym paradoksie: „(...) Im bardziej będziecie aktywni we współpracy, tym więcej odkrywacie problemy życia codziennego, problemy sprzeciwiające się duchowi integracji Europejskiej”.

Zdecydowaliśmy się jednak nie polegać wyłącznie na badaniu przeszkód w dalszej integracji transgranicznej, dlatego przeanalizowaliśmy również rozkład terytorialny transgranicznych usług publicznych w UE. Kompleksowa ocena transgranicznych usług publicznych (ESPON 2018b) uzupełniła obraz uzyskany dzięki badaniu przeszkód w integracji transgranicznej w badanych regionach.

4. WYNIKI

4.1 Rozkład geograficzny i obecny układ przeszkód we współpracy transgranicznej

Lista 239 barier prawnych i administracyjnych w regionach przygranicznych wykazała, że około jedna trzecia wszystkich barier zidentyfikowanych w badaniu (73 przypadki) to rynek pracy i edukacja. Znaczący wpływ mają również cztery inne obszary polityki: zabezpieczenie społeczne i zdrowie (20% – 48 przypadków), transport i mobilność (16% – 38 przypadków); (terytorialne) planowanie polityk/usług publicznych (13% – 30 przypadków) oraz przemysł i handel (12% – 29 przypadków). Pozostałe obszary współpracy są mniej istotne, gdyż łącznie pokrywają pozostałe 9% wszystkich barier.

Badanie wykazało (patrz tabela 2), że na dziewiętnastu z obserwowanych granic wewnętrznych UE prowadzone jest systematyczne obserwowanie przeszkód, które zapobiegłyby współpracy transgranicznej. Spodziewano się tego w dużej mierze zwłaszcza w przypadku granic, gdzie istnieje stała grupa robocza skupiona na WT, którymi są obserwowane w niniej-

szej pracy zachodnioeuropejskie regiony transgraniczne – Górny Ren i Wielki Region. Ten wysoki poziom obserwacji przeszkód wskazuje na dobrą współpracę i zaawansowaną integrację. Pozostałe 18 obserwowanych granic jest w obszarze przeszkód we współpracy znacznie słabiej obserwowanych, co dotyczy również czesko-polsko-słowackiego regionu transgranicznego.

Tabela 2: Liczba przeszkód odkrytych na pojedynczych granicach Europejskich

Szeroki zasięg (duża liczba przeszkód w różnych obszarach polityki)	Ograniczony zasięg (ograniczona liczba barier w kilku obszarach polityki)	Słaby zasięg (jedna lub dwie przeszkody w określonych obszarach polityki)	Brak pokrycia (brak dokumentacji)
SE-N; DK-S; B-F; IE-UK; B-NL; D-NL; ES-F-(AD) – (Pirene- je), B-D-F-LU (Wielki Region); B-NL-D (Euregio Maas-Rhine), D-F-CH (Górny Ren)	FI-S; D-DK; D-PL; BG-EL; EE-LV; LT-PL; FI-NO; HR-SI	AT-D AT-HU; AT-SI; AT-SK; HU-SI; HU-HR; HU-SK; SK-PL; CZ-SK; CZ-PL; CZ-D; BG-RO; F-IT; IT-SI; F-CH; IT-CH; AT-D-CH-LI	LT-LV; AT-CZ; HU-RO

Źródło: Pucher, Stumm, Schneidewind 2017

Szczegółowa analiza geograficznego rozmieszczenia odkrytych barier wskazuje następnie na głęboką integrację transgraniczną w „rdzeniu UE” wokół Renu, gdzie pojawiła się największa liczba zgłoszonych przeszkód dla integracji transgranicznej. Bariery te są szczególnie wysokie na rynku pracy i edukacji oraz w powiązanych obszarach zabezpieczenia społecznego i zdrowia, planowania i usług publicznych oraz transportu transgranicznego. Szczególnie wysoki poziom integracji transgranicznej można zatem zaobserwować w dolinie Górnego Renu i Wielkim Regionie. Drugą największą liczbę barier transgranicznych, zwłaszcza na rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, stwierdzono w krajach skandynawskich. Ta duża liczba zgłoszonych przeszkód transgranicznych – pomimo stosunkowo niskiej populacji krajów skandynawskich – wynika głównie z wysokiej integracji transgranicznej między Kopenhagą a Malmö.

W południowo-zachodniej i wschodniej Europie zidentyfikowano znacznie mniej barier, podobnie jak stosunkowo niski poziom integracji transgranicznej między Wschodem a Zachodem.

4.2 Inicjatywa B-Solutions

Jednym z działań zainicjowanych przeglądem transgranicznym była inicjatywa B-Solutions. Inicjatywą zarządza Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Ponadto inicjatywa powinna oferować trwałe i powtarzalne rozwiązania indywidualnych przypadków przeszkód we współpracy transgranicznej. Inicjatywa działa jako unikalny program grantowy, w ramach którego organy publiczne z Europejskich obszarów przygranicznych mogą ubiegać się o wsparcie ekspertów zewnętrznych, którzy powinni pomóc w znalezieniu rozwiązania konkretnego problemu.

W latach 2018–2020 SERG ogłosił trzy osobne wezwania do składania wniosków i wsparł 66 działań pilotażowych. Z tabelki 3 wynika, że najwięcej (26) wybranych spraw doradczych dotyczyło problemów zidentyfikowanych w rdzeniu UE. Łączna liczba (14) spraw poradnictwa dotycząca CBC między krajami „nowej UE” – z 4 przypadkami w kontekście polsko-litewskim i 3 w kontekście węgiersko-słowackim – jest dwukrotnie wyższa niż 7 przypadków zidentyfikowanych między starą a nową UE w środkowoeuropejskiej integracji transgranicznej, gdzie przeprowadzono 3 sprawy w kontekście austriacko-słoweńskim. Jednak żaden przypadek doradczy nie był skoncentrowany na współpracy na pograniczu czesko-polsko-słowackim.

Tabela 3: Geograficzne rozmieszczenie spraw doradczych inicjatywy B-solutions

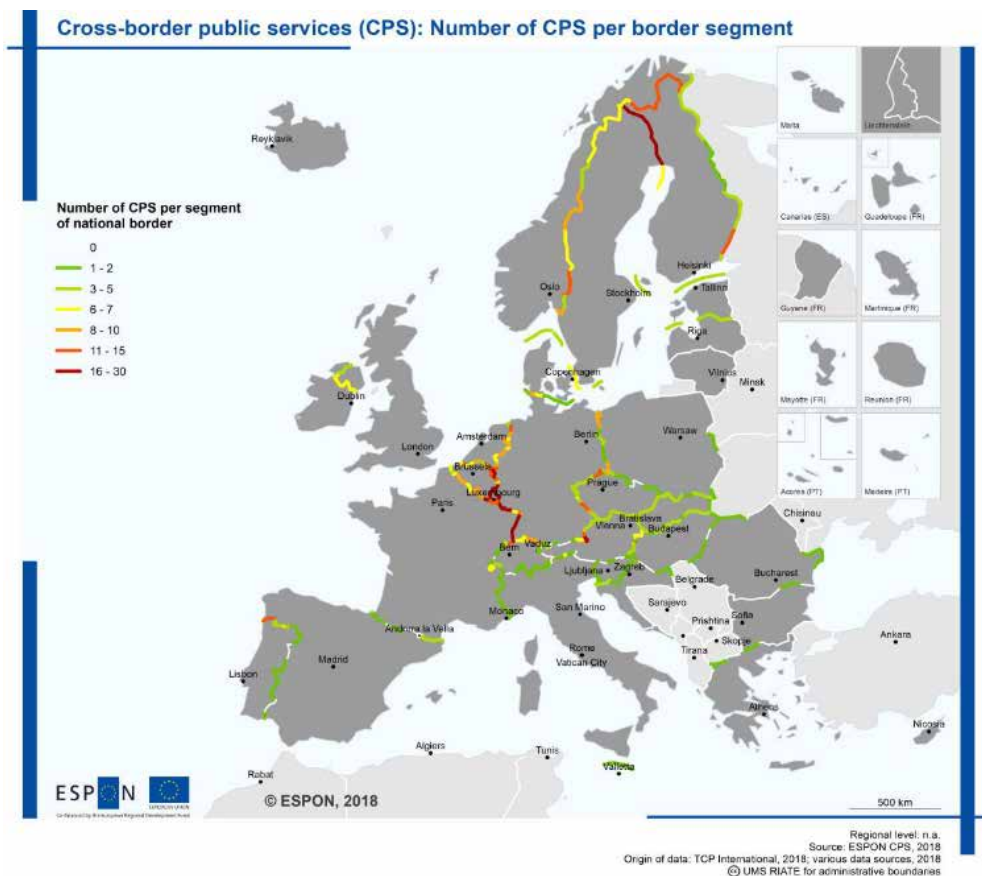
Model	Zatrudnienie	Transport	Zdrowie	Współpraca instytucji	Wielojęzyczność	E-government	Usługi informacyjne	W sumie
“Nowa” EU – EU13	LT-PL, PL-LT, HU-SK, HU-SK (4)		EE-LV, LT-PL (2)	LV-LT, LT-PL, HU-SK, RO-BG, HR-HU, HU-HR, HU-RO (7)				13
Skandynawia							S-N (1)	1
Europa Zachodnia	B-F, D-NL, B-NL, B-NL, B-NL, B-NL, NL-D (7)	F-D, D-B, F-D, NL-B-D (4)	B-NL, F-B, D-NL-B (3)	F-D; B-L-D-F (GR), F-D, D-F-CH (Upper Rhine), L-F-D (GR), B-NL, NL-D, B-NL, F-B (9)	NL-B-D (1)		F-D-CH, NL-D (2)	26
Środkowoeuropejska strefa kontaktu	IT-SI (1)	IT-SI, CZ-PL-D (2)	CZ-D, AT-CZ (2)		AT-HU-SK (1)	IT-SI (1)		7
Europa Południowo-Zachodnia	ES-PT, F-ES (2)	ES-PT (AD), PT-ES, F-(M-C)-IT, PT-ES, F-ES (5)	ES-FR, PT-ES (2)	ES-PT, PT-ES, ES-PT-F, ES-PT, ES-PT, ES-PT, ES-PT (8)	ES-F (1)		ES-PT (1)	19
W sumie	14	11	9	24	3	1	4	66

Źródło: opracowanie własne

4.3 Transgraniczne usługi publiczne

Transgraniczne usługi publiczne (TUP) są świadczone wspólnie przez władze publiczne po obu/więcej stronach granicy na czas nieokreślony oraz z grupą docelową po obu stronach granicy. TUP zajmują się wspólnymi problemami lub potencjałami rozwojowymi regionów przygranicznych na jasno określonym obszarze transgranicznym, mogą być wdrażane w szerokim zakresie obszarów polityki publicznej (ESPON 2018). Transgraniczne usługi publiczne są uważane za jedno z możliwych narzędzi eliminowania konsekwencji wynikających z marginesu regionów przygranicznych (Böhm, Kurowska-Pysz 2019). 42% z prawie 600 badań ESPON (2018) zidentyfikowanych w ramach TUP zostało utworzonych wzdłuż granic krajów Beneluksu, Francji, Niemiec (i Szwajcarii). Wysokie zagęszczenie TUP można również zaobserwować na granicy niemiecko-czeskiej, niemiecko-duńskiej i (częściowo) niemiecko-austriackiej. Inne granice wykazują bardzo niewiele TUP, w tym granica czesko-polsko-słowacka. TUP są obecne głównie wzdłuż granic, które mają albo długą tradycję WT i wysoką gęstość zaludnienia, albo na obszarach wiejskich, gdzie świadczenie usług publicznych przez granice jest bardziej efektywne.

Obrazek 1: Dystrybucja transgranicznych usług publicznych w UE



Przestrzenny rozkład nacisku na TUP jest stosunkowo nierówne w całej Europie, przy czym niektóre granice wskazują na wyraźny nacisk na jeden lub dwa tematy, w przeciwieństwie do innych, które są szerzej orientowane. TUP w krajach skandynawskich kładą duży nacisk na obronę cywilną, zarządzanie kryzysowe i transgraniczną opiekę zdrowotną.

Podsumowanie

Pandemia koronawirusa przyczyniła się do powrotu fizycznych barier na (wewnętrzne) granice europejskie, które zawiesiły lub znacznie ograniczyły przepływy transgraniczne w Europie. W artykule tym udokumentowano 1) przegląd istniejących barier dla integracji transgranicznej, 2) wysiłki zmierzające do ich usunięcia za pomocą inicjatywy B-solution oraz 3) bardzo nierówne świadczenie transgranicznych usług publicznych w UE.

Poziom integracji transgranicznej różni się znacznie w całej UE. Najwyższy poziom integracji transgranicznej został udokumentowany w „rdzeniu UE” wzdłuż Renu. Szczególnie głęboką integrację można zaobserwować w dolinie Górnego Renu i w Wielkim Regionie. Głównym wspólnym mianownikiem jest funkcjonujący tam transgraniczny rynek pracy. Liczne przepływy transgraniczne nadal napotykać zatem przeszkody, ale regionalne zainteresowane strony integracji transgranicznej wydają się pracować nad ich wyeliminowaniem, jak pokazuje analiza wykorzystania inicjatywy B-Solutions. „Rdzeń UE” również odnotowuje wzrost świadczenia transgranicznej opieki zdrowotnej i ogólnie wysoki poziom transgranicznych usług publicznych.

W „nowej UE” współpraca transgraniczna opiera się na dużej liczbie podmiotów, które wykorzystują INTERREG jako ważną zachętę dla WT (Durand i Decoville, 2019). Pomimo to jednak ogólny poziom przepływów transgranicznych wydaje się być ogólnie niski. Mniejszą liczbę barier transgranicznych i transgranicznych usług publicznych zidentyfikowanych w badaniu ESPON należy przypisać krótszemu okresowi współpracy transgranicznej między tymi krajami.

Prawdopodobnie zbyt śmiało jest stwierdzenie, że niższa integracja transgraniczna pogranicza czesko-polsko-słowackiego – w porównaniu do Górnego Renu i tzw. Wielkiego Regionu – jest jednym z głównych powodów, dla których państwa z Grupy Wyszehradzkiej tkwią w pułapce średniego dochodu. Uważamy jednak, że wyższy poziom tej transgranicznej integracji byłby jednym z bodźców do poprawy wyników gospodarczych badanych regionów, co pomogłoby uwolnić część potencjału finansowego i ludzkiego, jaki rządy centralne wszystkich krajów V4 muszą poświęcić obszarom peryferyjnym, do pracy nad wydobyciem państw V4 z pułapki średniego dochodu.

Literatura

Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Brussels: Independent Report pre-

- pared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, DG Regional Policy. A https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, přístup 15.5. 2021.
- Beer, A. & Clower, T. eds. (2019). *Globalization, Planning and Local Economic Development*. London: Routledge.
- Böhm, H. (2021). The influence of the COVID-19 pandemic on the Czech-Polish cross-border cooperation: from debordering to rebordering? *Moravian Geographical Reports*. 29 (2).
- Böhm, H. & Kurowska-Pysz, J. (2019). Can Cross-Border Healthcare Be Sustainable? An Example from the Czech-Austrian Borderland, *Sustainability* 11, 24, 1–14.
- Capello, R., Caragliu, A. & Fratesi, U. (2017). Measuring border effects in European Cross-Border Regions, *Regional Studies*, DOI.ORG/10.1080/00343404.2017.1364843
- Colomb, C. & Tomaney, J. (2020). Spatial planning, nationalism and territorial politics in Europe. *Regional Studies*, doi:10.1080/00343404.2020.1744552.
- Decoville, A., Durand, F., Sohn, C., & Walther, O. (2013). Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: towards a functional typology. *Journal of Borderlands Studies*, 28(2), 221–237.
- Dokoupil, J. (1999): *Evropské příhraniční prostory – euroregiony*. In: Jeřábek, M. (Ed.) (1999): *Geografická analýza pohraničí ČR*. Nakladatelství AV. Praha, 180 s.
- Dörny, S., & Decoville, A. (2016.) Governance and Transportation Policy Networks in the Cross-Border Metropolitan Region of Luxembourg: A Social Network Analysis. *European Urban and Regional Studies* 23 (1): 69–85.
- Dühr, S. (2018). A Europe of ‘Petites Europes’: An Evolutionary Perspective on Transnational Cooperation on Spatial Planning. *Planning Perspectives* 33 (4): 543–569. doi:10.1080/02665433.2018.1483262
- Durand, F & Decoville, A. (2019): A multidimensional measurement of the integration between European border regions, *Journal of European Integration*, doi.org/10.1080/07036337.2019.1657857
- ESPO (2018). *Crossborder Public Services – Final Report-Practical Guide for Developing Cross-border Public Services*. <https://www.espon.eu/CPS>, 20.9. 2019.
- Eurobarometer (2015). *Cross-border Cooperation in the EU*. Flash Eurobarometer 422. Aggregate report. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/67980>, 15.5. 2021.
- European Commission (2016). *Overcoming obstacles in border regions*. Summary report on the online public consultation. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/overcoming-obstacles-border-regions/results/overcoming_obstacles_en.pdf , 27.12 2020.

- European Commission (2017). Boosting growth and cohesion in EU border regions. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions, 3.2. 2021
- European Commission (2020). B-solutions: Solving Border Obstacles: A Compendium of 43 Cases. <https://ec.europa.eu/futurium/en/pilot-projects/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>, 21.2. 2021
- Faludi, A., ed. (2018). *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jakš, J. (1997): *Quo Vadis, Evropská unie?* Nakladatelství TC Publishing, Praha, 236 s.
- Jeřábek, M. (Ed.) (1999): *Geografická analýza pohraničí ČR*. Nakladatelství AV. Praha, 180 s.
- Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček, T. a kol (2004): *České pohraničí. Bariéra nebo prostor zprostředkování?* 1.vyd. Praha: Academia, 2004. 296 s.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, Sage (1st edition, 1980).
- Medeiros, E., Ramírez, M.G., Ocskay, G. & Peyrony, J. (2020). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2020.1818185.
- Medeiros, E., & van der Zwet, A. (2020). Evaluating Integrated Sustainable Urban Development Strategies: A Methodological Framework Applied in Portugal. *European Planning Studies* 28 (3): 563–582. doi:10.1080/09654313.2019.1606898.
- Pucher, J, T. Stumm & P. Schneidewind (2017). Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/obstacle_border/final_report.pdf, 2.1. 2021.
- Riedel, R. (2017). Poland's Economic Destiny: Middle-Income Trap? <https://www.theglobalist.com/poland-pis-development-income-economy/>, 28.8. 2021
- Rufi, J.V., Richard, Y., Feliu, J. & Berzi, M. (2020). Editorial: Peripheral borders, soft and hard re-bordering in Europe. <http://journals.openedition.org/belgeo/37391>, 20.6. 2020.
- Scott, J.W. (2018). Hungarian Border Politics as an Anti-Politics of the European Union, *Geopolitics*, DOI: 10.1080/14650045.2018.1548438
- Sohn, C. (2014). Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource, *Geopolitics*, 19 (3): 587-608, DOI: 10.1080/14650045.2014.913029.
- Svensson, S. & Balogh, P. (2018). Limits to Integration: Persisting Border obstacles in the EU. In Medeiros, E. (ed): *European territorial cooperation. The Urban Book Series*, 115–134. Cham: Springer.

- van der Zwet, A. & Ferry, M. (2019). Integrated Sustainable Urban Development Strategies in the European Union: Added Value and Challenges. In: Medeiros, E. (ed) Territorial Cohesion. The Urban Book Series, 111–129. Cham: Springer.
- van Houtum, H. (2000). An Overview of European Geographical Research on Borders and Border regions. *Journal of Borderlands Studies* 15(1): 56–83. doi:10.1080/08865655.2000.9695542

CZĘŚĆ II

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU – UWARUNKOWANIA I SPOSOBY PRZEJAWIANIA SIĘ

- MIGRACJE I PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU –
ANALIZA DETERMINANT I POSZUKIWANIE
WSPÓŁZALEŻNOŚCI. STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTW:
DOLNOŚLĄSKIEGO, OPOLSKIEGO I ŚLĄSKIEGO
Nikola Starzec
- DEPOPULACJA KRAJU MORAWSKOŚLĄSKIEGO A TEORIA
PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU
Tadeusz Siwek
- WSPARCIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW
(NIE TYLKO) NA POZIOMIE REGIONALNYM
Lucie Kamrádová

MIGRACJE I PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU – ANALIZA DETERMINANT I POSZUKIWANIE WSPÓŁZALEŻNOŚCI. STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTW: DOLNOŚLĄSKIEGO, OPOLSKIEGO I ŚLĄSKIEGO

Nikoła Starzec

Abstrakt

Migracje stanowią jedną z determinant rozwoju danego terytorium. Przemieszczanie się ludności wywiera określone skutki zarówno dla regionu/kraju wysyłającego, jak i miejsc docelowych. Analiza czynników, po stronie determinant oraz konsekwencji migracji, pozwala na identyfikację obszarów, które w istotny sposób warunkują rozwój społeczno-gospodarczy.

Na potrzeby niniejszego opracowania analiza procesów migracyjnych została przeprowadzona w relacji do pułapki średniego dochodu (*middle-income trap* – MIT). Koncepcja MIT odnosząca się do spowolnienia rozwoju gospodarczego po okresie relatywnie szybkiego wzrostu, wskazuje na problem wydostania się z poziomu średnich dochodów (lub szerzej – średniego rozwoju), co uniemożliwia lub znacząco utrudnia przejście do poziomu państw/regionów wysokorozwiniętych. W literaturze fachowej, wśród czynników prowadzących do wpadnięcia lub utknięcia w pułapce średniego dochodu, eksperci w większości odwołują się do wskaźników ekonomicznych. Tymczasem rozwój państw i poszczególnych regionów jest silnie związany także z potencjałem społecznym danego terytorium, który migracje mogą skutecznie uszczuplać lub wzmacniać.

W niniejszym artykule autorka podejmuje próbę identyfikacji współzależności pomiędzy migracjami i rozwojem gospodarczym województw (w tym: z uwzględnieniem koncepcji pułapki średniego dochodu i wskaźnika PKB per capita), bazując na przeglądzie literatury i danych statystycznych adekwatnych dla badanych obszarów problemowych. Postawiona teza zakłada wzajemne (dwustronne) powiązania pomiędzy rozwojem gospodarczym (zmienna objaśniana) i migracjami (zmienna objaśniająca). Zakres terytorialny odnosi się w szczególności do trzech polskich województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego, których sytuację analizuje się w odniesieniu do średniej krajowej oraz wartości wskaźników dla pozostałych województw Polski (rankingowanie).

Słowa kluczowe

Migracje, pułapka średniego dochodu, rozwój gospodarczy, wskaźnik syntetyczny, polskie województwa

Wstęp

Migracje stanowią jedną z determinant rozwoju regionalnego. Mobilność międzynarodowa (migracje zagraniczne), a także międzyregionalna (migracje wewnętrzne – międzywojewódzkie) wywołuje skutki w sferze społeczno-demograficznej (wymiar jednostkowy i grupowy – rodziny, społeczności lokalne/regionalne) i gospodarczej (podaż siły roboczej, poziom bezrobocia, wysokość zarobków itp.). Migracje zagraniczne i przepływy ludności pomiędzy regionami mają w zasadniczej większości charakter zarobkowy. Ludzie decydują się na opuszczenie miejsca zamieszkania w celu podjęcia lepszej (lepiej płatnej, satysfakcjonującej, dającej możliwości rozwoju) pracy lub znalezienia jakiegokolwiek zatrudnienia (najczęściej dotyczy osób, których wykształcenie nie odpowiada na potrzeby lokalnego/regionalnego rynku pracy). Mając na uwadze powyższe, naturalny zdaje się kierunek przepływu migrantów – z państw/regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo lub z różnych powodów mniej atrakcyjnych w opinii migrantów do miejsc lepiej rozwiniętych, bardziej atrakcyjnych. Analizując procesy migracyjne w kontekście koncepcji MIT należy skupić się na ekonomicznych aspektach migracji i poszukiwać determinant oraz współzależności w oparciu o literaturę przedmiotu oraz wartości wskaźników odnoszących się do powiązania migracji i gospodarki. W kontekście ekonomicznych przemieszczeń ludności, warto zwrócić uwagę na różne obszary problemowe związane z gospodarką, w tym: rynek pracy, finanse publiczne oraz wzrost gospodarczy (*Is migration good for the economy?*, 2014).

1. RELACJE POMIĘDZY MIGRACJAMI I ROZWOJEM GOSPODARCZYM W ŚWIECIE LITERATURY PRZEDMIOTU

Bogata literatura przedmiotu, skupiająca się na procesach migracyjnych, wskazuje na szereg czynników, które wpływają na podjęcie decyzji o wyjeździe (czasowym lub stałym) z dotychczasowego miejsca zamieszkania. Badając problematykę determinant migracji należy zacząć od kryterium przyczyny wyjazdu, w ramach którego wyróżnia się migracje przymusowe i dobrowolne. Pierwszy rodzaj wiąże się z oddziaływaniem zewnętrznego czynnika wypychającego (*external push factor*) bez konieczności występowania czynników przyciągających (*pull factors*) w państwie docelowym. Zmiana miejsca zamieszkania w przypadku migracji przymusowych, wywołana jest zazwyczaj naciskami o podłożu politycznym bądź administracyjnym. Z kolei migracje dobrowolne są wolne od nacisku zewnętrznego, a decyzja migracyjna w dużej mierze zależy od bilansu zysków i strat, podlegającego subiektywnej ocenie potencjalne-

go migranta. Ten rodzaj mobilności często wynika z przesłanek ekonomicznych, takich jak: możliwość podjęcia zatrudnienia, różnica wynagrodzeń i standardów życia, a także z przyczyn osobistych, np. podjęcie nowych wyzwań, nabycie nowych doświadczeń, chęć sprawdzenia własnych możliwości, łączenie rodzin itp. (Kawczyńska-Butrym, 2009). Współczesne migracje z polskich województw mają charakter dobrowolny, dlatego też dalsza analiza skupia się na tym rodzaju mobilności.

Jak wskazano powyżej częstą przesłanką do podjęcia decyzji o wyjeździe są motywy ekonomiczne (migracje zarobkowe), ale zdarzają się także pozaekonomiczne (migracje edukacyjne, związane ze sprawami rodzinnymi, leczeniem/rehabilitacją, inne) (*Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, 2013). Szereg opracowań, w których podjęto kwestie motywów (determinant) migracji, potwierdziło decydującą rolę pierwszego z ww. czynników – zarobków. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) przeprowadzonego w Polsce w 2011 r.²² wskazały, że praca była motywem wyjazdu dla blisko 73% respondentów, podczas gdy sprawy rodzinne, usytuowane na drugiej pozycji, osiągnęły wynik niespełna 16%. Udzielając bardziej szczegółowej odpowiedzi, blisko 1/3 badanych wskazała, że powodem wyjazdu do pracy były wyższe zarobki za granicą, 31% respondentów wskazało na trudności ze znalezieniem pracy w Polsce, a 3% na większe możliwości rozwoju zawodowego za granicą. Inne odpowiedzi, jakie padały w tym zakresie to: oferta pracy za granicą, praca w Polsce niezgodna z kwalifikacjami, prowadzenie firmy działającej za granicą, oddelegowanie przez pracodawcę. Ponad 93% emigrantów, dla których powodem wyjazdu była praca, przebywało w Europie, z czego ponad 88% w UE. Odsetek osób przebywających w różnych krajach w związku z pracą w ogóle polskich emigrantów był zróżnicowany. W dwóch głównych państwach docelowych – w Wielkiej Brytanii i Niemczech, wynosił kolejno: 77,9% i 67,5% (*Migracje zagraniczne ludności...*, 2013). Nowsze dane (*Migracje zarobkowe Polaków IX*, 2018), odnoszące się do motywów migracji Polaków, nie zmieniły zasadniczo obrazu wyjazdów – w dużej mierze przeważają te o charakterze zarobkowym, determinowane przez czynniki przyciągające (*pull factors*) takie jak: większe zarobki, wyższy standard życia czy możliwości rozwoju zawodowego, lepsze warunki socjalne, ale także wypychające (*push factors*), np. brak odpowiedniej pracy w Polsce. Należy jednak zaznaczyć, że pierwszy rodzaj czynników w wielu przypadkach przeważa, co świadczy o mniejszej konkurencyjności regionu/kraju wysyłającego.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu, zarówno w państwach/regionach wysyłających, jak i docelowych, poza szeregiem czynników warunkujących mobilność (determinanty migracji) można wskazać również jej konsekwencje. Korzyści płynące z migracji (pozytywne aspekty) obserwowane są zwykle po stronie państw/regionów, przyjmujących migrantów zarobkowych, a zakres analiz skupia się głównie na rynkach pracy. Konsekwencje migracji wymieniane w tym obszarze dotyczą m.in.: wzrostu podaży zasobów siły roboczej, wypełniania

22 Choć NSP został przeprowadzony w 2011 r. warto odnieść się do danych spisowych, gdyż jest to badanie powszechne – przeprowadzone wśród wszystkich Polaków, więc jego skala jest nieporównywalnie większa od innych badań przedmiotowych na ograniczonych próbach.

nisz w różnych obszarach gospodarki czy zwiększenia elastyczności rynku pracy. Istotne są przy tym umiejętności i motywacja imigrantów oraz zdolność do znalezienia odpowiedniego zatrudnienia (bez wypierania pracowników rodzimych) (*The Economic Impact of Immigration*, 2008). Warto odnotować, że poakcesyjne migracje z Polski cechują się stosunkowo młodym wiekiem i dobrym wykształceniem osób wyjeżdżających, co powinno generować pozytywne efekty dla gospodarki państwa przyjmującego. W sferze finansów publicznych wskazuje się, że migranci w większym stopniu partycypują we wkładach podatkowych oraz składkach na ubezpieczenia niż pobierają z systemu w ramach świadczeń. Natomiast w kwestii szeroko pojętego wzrostu gospodarczego istotne są kwestie związane ze zwiększeniem populacji osób w wieku produkcyjnym (największa grupa migrantów), wzrostem PKB, rozwojem kapitału ludzkiego (migranci przybywają z określonymi umiejętnościami) czy udziałem w postępie technologicznym (*Is migration good...*, 2014). Imigracja może zwiększać dochód na mieszkańca (*per capita*) poprzez: wzrost bezwzględnej wielkości krajowej siły roboczej, zwiększenie udziału ludności w wieku produkcyjnym, posiadanie i wykorzystanie specjalnych umiejętności i zdolności, wypełnianie luk na rynku pracy (podejmowanie prac, których miejscowi nie chcą wykonywać), uelastycznienie gospodarki (*The Economic Impact...*, 2008). Z drugiej strony wskazuje się, że migranci podejmują prace za niższe stawki, często w podrzędnych sektorach gospodarki lub specjalizacjach, których nie chcą podejmować rodzimi pracownicy, co wiąże się ze zjawiskiem zaprzepaszczania umysłów (*brain waste*). Jednak z punktu widzenia gospodarki miejsca docelowego, bilans migracji zarobkowych jest korzystny. Oczywiście w państwie/regionie wysyłającym także odnotowywane są pewne korzystne zjawiska – jeśli wyjeżdżają osoby, które były bezrobotne, zmniejsza się wartość wskaźników odnoszących się do tego zjawiska, transfery zarobków zagranicznych wpływają na podwyższenie poziomu życia w gospodarstwach domowych migrantów, wzrasta konsumpcja, a czasowe migracje wzmacniają kapitał ludzki o nowe doświadczenia, umiejętności, który wraz z reemigrantami wraca do kraju/regionu. Niemniej jednak po stronie niekorzystnych zjawisk lub zagrożeń wskazać można więcej czynników, w tym: wyjazdy młodych i wykształconych osób (*brain drain*), wyjazdy osób w wieku produkcyjnym (zmniejszenie zasobów podaży pracy), braki na lokalnych/regionalnych rynkach pracy (luki strukturalne), dezaktywizacja zawodowa osób pozostających w kraju i utrzymujących się z transferów, wzrost wymagań odnośnie płacy na krajowym/regionalnym rynku pracy. Wskazane powyżej czynniki i obszary problemowe, ograniczone (z konieczności) do kwestii gospodarczych, są najczęściej podejmowane przez badaczy oddziaływania procesów migracyjnych

na rozwój regionalny²³. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że skutki migracji mogą być zróżnicowane w zależności od państwa/regionu przyjmującego i wysyłającego, sytuacji na rynku pracy, a także profilu osób napływających/wyjeżdżających.

2. PROFIL MIGRACYJNY BADANYCH REGIONÓW

Rozpoczynając analizę opartą na danych statystycznych należy zastrzec, że większość dostępnych danych ujmuje wyłącznie przepływy na pobyt stały, natomiast spora część potencjału migracyjnego przemieszcza się bez formalnego zgłoszenia wyjazdu (wymeldowanie) i przyjazdu (zameldowanie). W statystyce publicznej dostępne są także dane dotyczące migracji czasowych, jednak one również bazują na przepływach rejestrowanych – nie są pełne i koncentrują się na zasobach – stan w dniu 31 grudnia danego roku (*stock data*), a nie na strumieniach migracyjnych (*flow data*) (*Bank Danych Lokalnych*)²⁴. Trudności w pełnym pomiarze mobilności wynikają głównie z mnogości definicji, pojęć, metodologii oraz systemów stosowanych do gromadzenia danych i w badaniach nad migracjami w różnych państwach/organizacjach, swobodnego przepływu osób i niewypełniania obowiązku meldunkowego, na którym opiera się większość baz danych (Adamski, 2015). Problem nierejestrowanych migracji został stosunkowo dobrze zbadany na Śląsku (zwłaszcza w województwie opolskim) dzięki przeprowadzonym badaniom terenowym i analizom opartym na danych ze

23 Literatura przedmiotu rozwijana jest zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym – szczególnie w województwach, w których migracje istotnie wpływają na rozwój. Zob. więcej: Dobrowolska P. (2016). Wpływ migracji społecznych na polski rynek pracy. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura*, 3 (19), 63–67; Heffner K., Solga B. (2016). Migracje zagraniczne jako czynnik sprawczy rozwoju regionów w Polsce. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 3 (161), 149–164; Heffner K. (2018). Migracje a rozwój regionu opolskiego. Znaczenie procesów migracyjnych w kontekście regionalnej konkurencji. *Studia Śląskie*, 83, 163–184; Homoncik T., Pujer K., Wolańska I. (2017), *Ekonomiczno-społeczne aspekty migracji. Wybrane problemy*. Wrocław: Wydaw. Exante. Pobrane z https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/11603/migracje_1p.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Jończy R. (2011). *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*. Opole: Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego; Jończy R. (2015). *Ekonomiczno-społeczne skutki współczesnych migracji w wymiarze regionalnym – na przykładzie regionu opolskiego*. Warszawa-Wrocław-Opole: Wydaw. Instytut Śląski; Puzio-Wacławik B. (2010). Społeczno-ekonomiczne skutki migracji Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 8, 179–193; Solga B. (2017). Znaczenie migracji zagranicznych w rozwoju regionalnym w Polsce, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe*, 309, 122–130; Solga B. (red.). (2020). *Województwo opolskie 1989–2019. Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne oraz wyzwania rozwojowe*. Opole: Politechnika Opolska.

24 Zgodnie z definicją GUS (informacja przypisana do podgrupy wskaźników: Migracje na pobyt czasowy wg typu, kierunku i płci migrantów): Migracje wewnętrzne ludności na pobyt czasowy (do roku 2005 – ponad 2 miesiące, od roku 2006 – ponad 3 miesiące). Dane dotyczą liczby osób zameldowanych na pobyt czasowy według stanu w dniu 31 grudnia każdego roku (nie jest to liczba osób, które zameldowały się na pobyt czasowy w danym roku – dane opisują zasoby, a nie strumienie migracyjne).

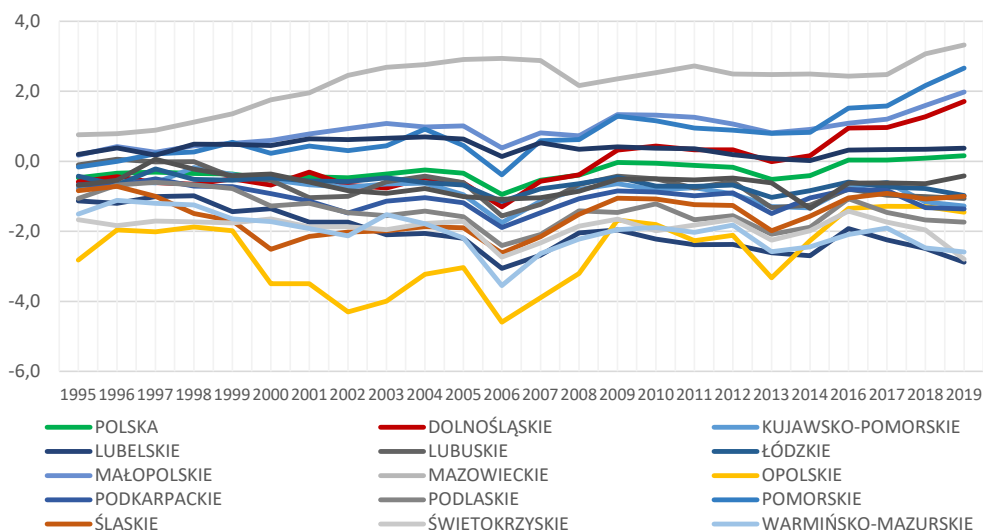
źródeł alternatywnych (Jończy, 2019; Bukowski i in., 2020). Choć szacuje się, że skala nie-rejestrowanych wyjazdów jest znaczna²⁵, to wielu badaczy opiera swoje badania na danych ze statystyki publicznej, gdyż mimo ww. mankamentów dane te są dostępne, darmowe, cyklicznie aktualizowane i porównywalne. W związku z powyższym, mając na uwadze pewne ograniczenia, autorka niniejszego artykułu również bazuje na danych Głównego Urzędu Statystycznego, publikowanych w bazach: Bank Danych Lokalnych (dalej: BDL) lub Demografia, z zastrzeżeniem, że przedstawione analizy, stanowią faktycznie zobrazowanie jedynie części migracyjnej „rzeczywistości”.

Podstawowym wskaźnikiem dotyczącym migracji, który odzwierciedla sytuację in plus lub in minus w bilansie migracyjnym jest saldo migracji stałej stanowiące różnicę pomiędzy liczbą osób, które przybyły na pobyt stały (rejestrowany) do danej jednostki administracyjnej/kraju w danym okresie (najczęściej w danym roku kalendarzowym), a liczbą osób, które wyjechały z tej jednostki/kraju w tożsamym okresie czasu (*Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*). Region lub kraj, którego saldo odnotowuje wartości dodatnie przyciąga zasoby ludzkie, a ten, dla którego wartość wskaźnika jest ujemna, więcej osób opuszcza. W celu zagwarantowania porównywalności danych pomiędzy małymi i dużymi regionami, wartości bezwzględne należy przeliczyć w stosunku do populacji województwa. Mając na uwadze powyższe autorka operuje wskaźnikiem: saldo migracji na 1000 ludności. Poniżej zaprezentowano wartości dla przedmiotowego wskaźnika (Wykres 1), które zostały wyliczone na podstawie salda migracji (dla migracji wewnętrznych i zagranicznych) oraz liczby ludności (wg stanu na 30 czerwca) dla lat 1995–2019²⁶.

25 Mikrospisy na terenach wiejskich Opolszczyzny, przeprowadzane były wielokrotnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat przez R. Jończygo i wykazały, że udział niewymeldowanych migrantów, którzy na stałe wyjechali z regionu, wyniósł przeciętnie ok. 17–20% zameldowanych (Jończy, 2019). Analizy uwzględniające dane GUS, NFZ oraz czynnik korygujący zostały zaprezentowane w raporcie z badania „Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego” zrealizowanego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego. Z przedstawionych danych wynika, że w 2018 r. różnica pomiędzy liczbą ludności wskazaną przez GUS a skorygowanym stanem ludności o zjawisko emigracji nierejestrowanej przy wykorzystaniu czynnika korygującego, wyniosła: -8,4% w województwie opolskim, -6,2% w województwie dolnośląskim i -5,3 w województwie śląskim, przy średniej dla kraju -5,5% (Obliczenia własne na podstawie: Bukowski i in., 2020).

26 Z analizy wyłączono rok 2015, gdyż ze względu na niedostateczną jakość danych dotyczących migracji zagranicznych na pobyt stały za 2015 r., dane te, a także dane o migracjach długookresowych, nie zostały opublikowane.

Wykres 1 Saldo migracji stałej na 1000 os. w Polsce, wg województw w latach 1995–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z uwagi na fakt, że niniejszy artykuł skupia się głównie na trzech polskich województwach: dolnośląskim, opolskim i śląskim dalsza, szczegółowa analiza dotyczy tych właśnie jednostek. Z danych przedstawionych na powyższym wykresie wynika, że najmniej korzystną sytuację pod względem salda migracji na 1000 os. miało województwo opolskie (w okresie 1995–2008 i w 2013 r. ostatnia pozycja w kraju), w którym odnotowywano zarówno ujemne saldo migracji wewnętrznych, jak i zagranicznych. Z kolei najkorzystniej pod względem omawianego wskaźnika wypadło województwo dolnośląskie (od 2009 r. saldo migracji stałej na 1000 os. powyżej średniej dla kraju; 4 lub 5 pozycja wśród polskich regionów).

Jak wspomniano w poprzedniej części artykułu, analizując procesy migracyjne w kontekście rozwoju gospodarczego, należy zwrócić uwagę na przepływy osób w wieku produkcyjnym, które zasilają rynki pracy, a jak dowiodły wyniki NSP 2011, osoby wyjeżdżające z Polski po akcesji odznaczały się młodym wiekiem, a także stosunkowo dobrym wykształceniem (*Migracje zagraniczne ludności...*, 2013). Dane dla współczynnika salda migracji²⁷ poakcesyjnych międzywojewódzkich i zagranicznych, uwzględniające ekonomiczne grupy wieku migrantów²⁸, przedstawiono w poniższych tabelach.

27 Współczynnik salda migracji : saldo migracji na pobyty stały ludności o określonym wieku na 10 tys. osób w tym wieku (*Bank Danych Lokalnych*).

28 Definicje GUS dla ekonomicznych grup wieku są następujące: wiek przedprodukcyjny – wiek, w którym ludność nie osiągnęła jeszcze zdolności do pracy, tj. grupa wieku 0–17 lat, wiek produkcyjny – wiek zdolności do pracy, tj. dla mężczyzn grupa wieku 18–64 lata, dla kobiet – 18–59 lat, wiek poprodukcyjny – wiek, w którym osoby zazwyczaj kończą pracę zawodową, tj. dla mężczyzn – 65 lat i więcej, dla kobiet – 60 lat i więcej (*Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*).

**Tabela 1 Współczynnik salda migracji – migracje na pobyt stały międzywojewódzkie
wg ekonomicznych grup wieku**

w wieku przedprodukcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOLNOŚLĄSKIE	-4,8	-1,8	-0,4	0,8	4,1	2,2	3,3	0,9	3,8	5,2	5,8	6,2	6,3	8,6	7,8
OPOLSKIE	-1,4	-6,4	-3,6	-1,0	-2,8	-1,0	-3,6	1,3	-1,4	-1,4	-1,2	-1,6	-2,9	-1,0	-1,3
ŚLĄSKIE	-4,5	-6,5	-5,0	-4,3	-6,8	-5,3	-5,9	-5,9	-6,6	-6,0	-6,4	-6,3	-5,1	-6,7	-5,9

w wieku produkcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOLNOŚLĄSKIE	-1,7	3,8	3,4	3,8	6,2	8,4	8,4	9,5	12,3	12,5	13,2	13,6	13,5	16,6	22,7
OPOLSKIE	-8,4	-10,7	-10,1	-5,9	-8,2	-9,4	-8,9	-6,8	-13,2	-10,3	-11,7	-10,1	-10,9	-10,8	-17,0
ŚLĄSKIE	-8,7	-9,7	-9,9	-8,0	-8,0	-8,5	-9,8	-8,5	-10,0	-9,6	-9,0	-8,9	-8,5	-11,2	-11,7

w wieku poprodukcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOLNOŚLĄSKIE	-7,9	-4,7	-5,8	-5,2	-5,1	-2,9	-4,1	-1,8	-1,7	-2,6	-0,8	-1,5	-1,7	-2,0	-1,7
OPOLSKIE	-2,0	1,0	0,5	-1,0	-0,6	-1,4	-0,8	-0,8	-0,4	-0,3	-2,4	-3,2	-1,0	-0,8	1,6
ŚLĄSKIE	0,0	-2,0	-1,7	-1,8	-2,3	-2,5	-3,0	-3,6	-4,8	-4,1	-4,2	-4,4	-5,1	-6,4	-6,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

**Tabela 2 Współczynnik salda migracji – migracje na pobyt stały zagraniczne
wg ekonomicznych grup wieku**

w wieku przedprodukcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2016	2017	2018	2019
POLSKA	-0,5	-4,8	-3,0	-1,2	2,3	3,5	3,6	2,8	-2,1	-0,9		7,3	6,9	7,7	9,4
DOLNOŚLĄSKIE	-0,5	-9,3	-4,1	-2,1	4,2	5,9	4,7	1,9	-5,4	-3,7		6,5	6,8	10,3	11,6
OPOLSKIE	-13,7	-23,0	-16,4	-17,6	-9,6	-7,5	-7,9	-13,4	-16,8	-9,6		4,4	8,0	6,9	7,6
ŚLĄSKIE	-5,6	-9,4	-7,4	-2,2	1,9	2,8	2,2	0,1	-7,1	-5,3		3,4	4,6	5,4	7,3

w wieku produkcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2016	2017	2018	2019
POLSKA	-5,0	-13,0	-7,3	-5,5	-1,1	-1,8	-2,7	-3,4	-7,3	-6,0		-1,5	-1,5	-0,9	-0,4
DOLNOŚLĄSKIE	-4,7	-18,4	-9,1	-8,3	-2,3	-2,6	-3,8	-4,6	-10,9	-8,8		-1,1	-1,1	-0,3	-0,1
OPOLSKIE	-30,7	-49,1	-41,4	-34,6	-12,4	-12,8	-19,7	-21,7	-30,7	-19,8		-10,2	-8,8	-9,6	-8,6
ŚLĄSKIE	-15,8	-23,8	-17,5	-12,2	-5,1	-6,0	-6,7	-8,2	-15,4	-10,0		-4,6	-4,5	-4,2	-3,6

w wieku poprodukcyjnym	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2016	2017	2018	2019
POLSKA	-0,5	-1,0	-0,5	-0,8	-0,3	-0,2	-0,4	-0,2	-1,0	-0,8		0,2	0,2	0,4	0,6
DOLNOŚLĄSKIE	0,2	-0,9	0,4	-0,2	0,0	0,2	-0,2	-0,5	-1,0	-0,9		0,5	0,7	0,9	1,1
OPOLSKIE	-11,7	-10,6	-11,9	-13,4	-5,6	-7,9	-8,5	-4,7	-8,7	-7,3		-3,4	-2,9	-4,8	-2,0
ŚLĄSKIE	-4,0	-5,9	-4,6	-4,4	-3,0	-1,9	-2,1	-2,0	-4,0	-2,4		-0,9	-0,9	-0,6	-0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z danych przedstawionych w powyższych tabelach wynika, że w przypadku migracji międzywojewódzkich zdecydowanie najkorzystniejszą pozycję odnotowało województwo dolnośląskie. Współczynnik salda migracji w regionie, zarówno wśród migrantów w wieku produkcyjnym, jak i przedprodukcyjnym, świadczy o potencjale do przyciągania zasobów ludzkich, które mogą na bieżąco zasilać rynek pracy, jak i tych, które dopiero na niego wkroczą. Korzystne saldo migracji osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym wskazuje także na migracje rodzin z dziećmi, co z kolei może wskazywać na chęć dłuższego lub stałego pobytu w województwie („zakorzenienie” w regionie). Odwrotną sytuację zaobserwowano w województwie śląskim, w którym współczynnik salda migracji osób w wieku przedprodukcyjnym odnotował najniższe wartości, a wartości dla wskaźnika dotyczącego osób w wieku produkcyjnym, choć nie najniższe wśród badanych regionów, także były niekorzystne, co wskazuje na przewagę wyjazdów nad przyjazdami z województwa śląskiego osób w wieku aktywności zawodowej, w tym także z dziećmi. W analizowanym okresie województwo opolskie również traciło ludność w wyniku przemieszczeń międzywojewódzkich, jednak zaznaczyła się tu znaczna przewaga wyjazdów osób w wieku produkcyjnym (najmniej korzystna pozycja wśród ww. regionów) nad pozostałymi grupami. W przypadku migracji wewnętrznych należy odnotować fakt, że ten typ wyjazdów zaczął przeważać w województwie opolskim, które przez dekady stanowiło tradycyjny region migracji zagranicznych, co obrazują dane zaprezentowane w Tabeli 2 – do 2014 r. najniższa – niekorzystna wartość współczynnika migracji osób w wieku przedprodukcyjnym i najmniej korzystna pozycja wśród badanych województw pod względem współczynnika salda migracji osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym w całym analizowanym okresie. Województwa dolnośląskie i śląskie także odnotowywały ujemne wartości przedmiotowego wskaźnika dla grupy osób w wieku produkcyjnym w całym okresie analizy, jednak w przypadku migracji zagranicznych, nie zaobserwowano (poza województwem opolskim do 2014 r.) tak istotnej relacji ze współczynnikiem salda migracji osób w wieku przedprodukcyjnym, co może świadczyć o mniejszej skali wyjazdów całych rodzin (poprawa sytuacji w tym zakresie widoczna jest szczególnie po 2016 r.), ale także o zwiększonej skali imigracji do Polski.

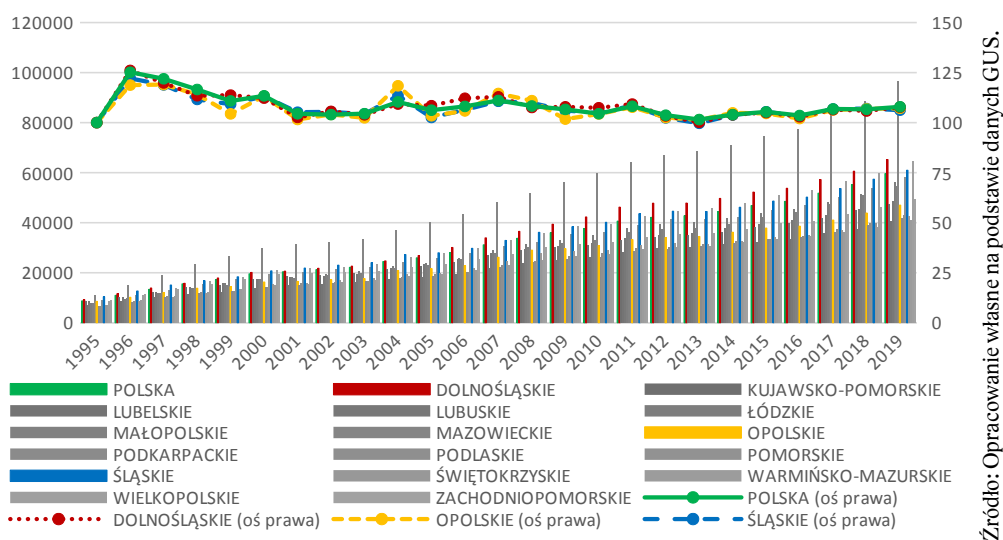
3. PKB PER CAPITA I PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU

Podstawowym wskaźnikiem, który mimo wielu obiekcji głównie ze strony ekonomistów (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2013; Coile, 2018; Stiglitz, Fitoussi, Durand, 2019), wykorzystywany

jest do zobrazowania stanu gospodarki danego państwa/regionu jest PKB, stanowiący miarę wolumenu dóbr i usług wytworzonych w danych kraju w przyjętym okresie czasu (najczęściej w ciągu roku) (Stiglitz i in., 2019). W celu umożliwienia porównań pomiędzy regionami wykorzystuje się wartość PKB per capita, która relatywizuje wartość wskaźnika w stosunku do liczby mieszkańców danej jednostki.

Na Wykresie 2 przedstawiono wartości dla wskaźnika PKB per capita dla Polski oraz województw w latach 1995–2019²⁹ oraz dynamikę wzrostu PKB per capita w Polsce i badanych województwach w latach 1996–2019. Pierwszy z ww. wskaźników charakteryzował się wzrostem wartości w całym okresie dla Polski i niemal wszystkich województw (wyjątek stanowiły województwa: śląskie i świętokrzyskie, które w 2013 r. odnotowały niższe wartości wskaźnika w porównaniu do roku poprzedniego). Z kolei dynamika wzrostu PKB per capita z biegiem czasu zaczęła odnotowywać niższe tempo wzrostu. Powyższe świadczy o rozwoju Polski i poszczególnych regionów, jednak w ostatnich latach w wolniejszym tempie niż miało to miejsce w drugiej połowie lat 90. czy pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych³⁰.

Wykres 2 PKB per capita w Polsce i województwach w latach 1995–2019 (w zł) oraz dynamika PKB per capita (oś prawa) w Polsce i wybranych województwach w latach 1996–2019 (w %, rok poprzedni=100)



29 Od roku 1995 do 1999 r. dane pochodzą z archiwum BDL i przeliczone (w relacji do liczby mieszkańców) zostały samodzielnie przez autorkę. Dla ww. okresu wykorzystano dane dla wskaźnika PKB (ceny bieżące – PKD 2004). Z kolei od roku 2000 dane prezentowane w BDL dotyczą PKB per capita (ceny bieżące, PKD 2007 – ESA 2010). Dla roku 2019 podane wartości są danymi szacunkowymi. Analizując przedstawione dane należy mieć na uwadze wszelkie zmiany, jakie zostały dokonane w metodologii wyliczania przedmiotowego wskaźnika.

30 Średnie tempo wzrostu w latach 1996–1999 wyniosło: 118,6% w Polsce, 118,3% w województwie dolnośląskim, 114,1% w województwie opolskim i 115,4% w województwie śląskim. W latach 2000–2009 średnie tempo wzrostu wyniosło: 107,7% w Polsce, 108,3% w województwie dolnośląskim, 107,6% w województwie opolskim i 115,4% w województwie śląskim. Ostatnia dekada, za którą dostępne są dane, z zastrzeżeniem, że dla 2019 r. są to dane szacunkowe, obejmuje lata 2010–2019. W okresie tym średnie tempo wzrostu wyniosło po 105,2% w Polsce i województwie dolnośląskim oraz po 104,8% w województwie opolskim i województwie śląskim.

Powyższe mogłoby wskazywać na trend charakterystyczny dla państw, które wpadły w pułapkę średniego dochodu – po okresie relatywnie szybkiego wzrostu, dynamika wzrostu PKB zaczęła zmniejszać się. Zagrożenie to zostało dostrzeżone w średniookresowej strategii rozwoju kraju – „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (SOR, 2017), która wśród pięciu pułapek rozwojowych uwzględniła także pułapkę średniego dochodu. Odnosząc się do krajowych danych dotyczących wysokości PKB per capita (45% PKB per capita USA) i zarobków Polaków (połowa zarabia mniej niż 2,5 tys. zł netto; pensje ok. 3-krotnie niższe [w ujęciu nominalnym] niż w krajach wysokorozwiniętych), w SOR (2017) zapisano: „W ostatnich 25 latach Polska zmniejszała dystans do krajów rozwiniętych. Obecnie jednak obserwujemy wyczerpywanie się dotychczasowych dźwigni wzrostu i konkurencyjności. Bez zbudowania nowych Polska utknie w gronie krajów o średnim dochodzie, dlatego potrzebne są nowe lokomotywy rozwoju”. Choć sformułowania zawarte w SOR jedynie sygnalizowały zagrożenie dla Polski, nie przesądzając o jej aktualnej pozycji, problem ten został podjęty zarówno przez media, jak i badaczy, którzy zaczęli prowadzić analizy w kierunku weryfikacji postawionej w strategii tezy. Wyniki prowadzonych analiz były bardzo zróżnicowane – z części wynikało bowiem, że Polsce grozi utknięcie w pułapce średniego dochodu lub już w tę pułapkę wpadała, w innych obalano tezę, że Rzeczpospolita może dołączyć do grona państw tkwiących w pułapce, a nawet, że takowa pułapka istnieje³¹.

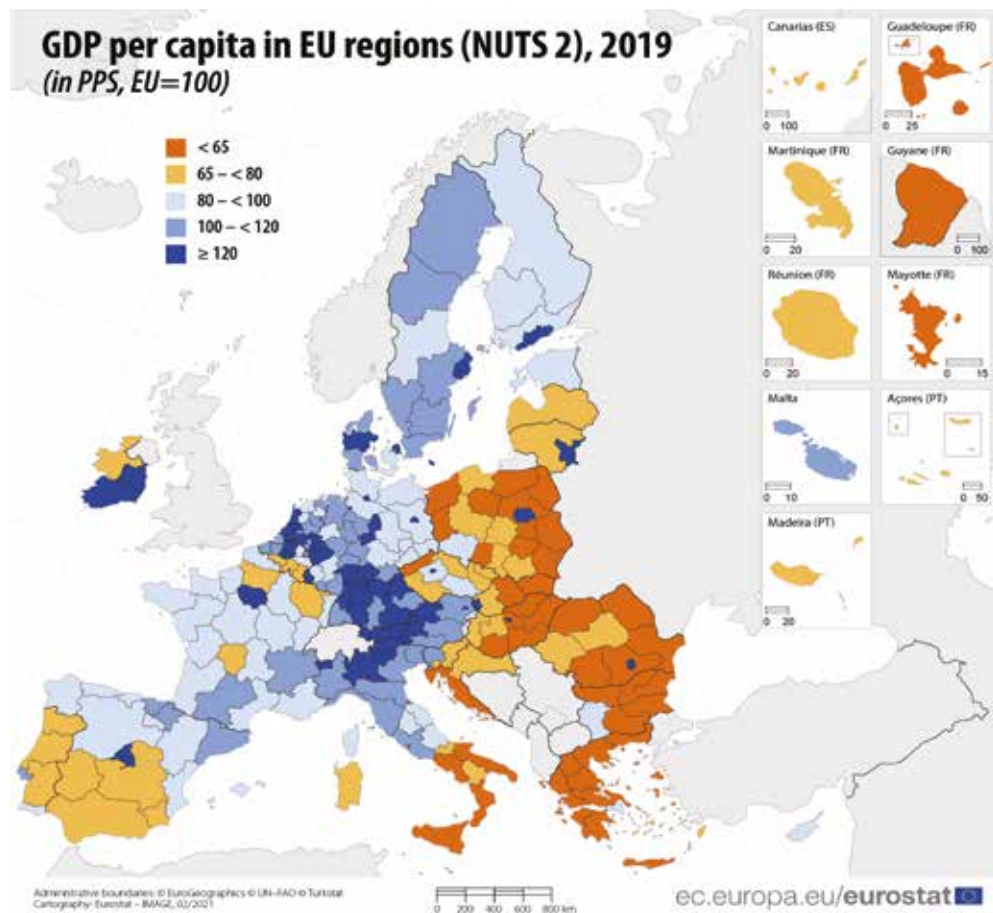
Od kiedy 1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, pozostałe państwa członkowskie i tzw. średnia unijna, stały się najczęściej prezentowanym punktem odniesienia w różnorodnych statystykach – także tych związanych z PKB. Posługując się wskaźnikiem PKB per capita liczonym wg parytetu siły nabywczej (PPP – *Purchasing Power Parity*), którego wartość wyrażona jest we wspólnej umownej walucie PPS (*Purchasing Power Standards*)³², ustalić można poziom dochodów Polski i poszczególnych województw względem pozostałych państw członkowskich i unij-

31 Przedmiotowy temat podejmowali m.in.: Ciesielska D. A., Radło M. J. (2014). Determinanty wejścia w pułapkę średniego dochodu: perspektywa Polski. *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*, 2, 5–13; Kierunki 2016. *Polska w pułapce średniego dochodu*. DNB Bank Polska S. A., Deloitte, Pobrań z <https://docplayer.pl/24774870-Kierunki-2016-polska-w-pulapce-sredniego-dochodu-dnb-bank-polska-s-a.html>; Fic M., Fic D., Ropuszyńska-Surma E. (2016). Pułapka średniego dochodu zagrożeniem dla rozwoju gospodarki polskiej. *Studia i Prace WNEIZ US*, 44/3, 127–140; Kowalski R. (2019). Nierówności ekonomiczne a pułapka średniego poziomu rozwoju. Wnioski dla Polski. *Optimum. Economic Studies*, 2 (96), 37–52; Piątkowski M. (2019). *Europejski lider wzrostu: polska droga od ekonomicznych peryferii do gospodarki sukcesu*, Warszawa: Wydaw. Poltext; Sieroń A. (2019). Czy Polska wpadła w pułapkę średniego dochodu? *Optimum. Economic Studies*, 2 (96), 53–68; Raszka J., Smyk A. (2020). Pułapka średniego dochodu – mit czy realne zagrożenie dla polskiej gospodarki?, *Zeszyty Studenckie „Nasze Studia”*, 10, 121–135.

32 PPS (standardy siły nabywczej) to umowna waluta, która eliminuje różnice cen pomiędzy państwami. Obliczenia w przeliczeniu na mieszkańca pozwalają na porównanie gospodarek i regionów znacznie różniących się wielkością bezwzględną. PKB per capita w PPS stanowi kluczową zmienną określającą kwalifikowalność regionów na poziomie NUTS 2 w ramach polityki strukturalnej UE (*Regional gross domestic product (million PPS) by NUTS 2 regions*).

nych regionów na poziomie NUTS 2³³, porównując wartości wyrażone np. w milionach PPS lub względem średniej dla UE (=100). W momencie przystąpienia Polski do UE (2004 r.)³⁴, PKB per capita (w PPS) dla kraju wynosił 51% średniej unijnej (UE27=100) (*Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*). Według najnowszych danych Eurostatu, w 2019 r. PKB per capita (PPP) w Polsce wyniósł 73% średniej wartości dla UE27.

Obraz 1 PKB per capita w regionach (NUTS 2) UE w 2019 r. (w PPS, UE27=100)



Źródło: *Regional GDP per capita ranged from 32% to 260% of the EU average in 2019*,
Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210303-1>.

- 33 Na terenie UE ustalono wspólną klasyfikację Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Obowiązujący w Polsce (od 1 stycznia 2018 r.) podział jednostek, wyznacza 97 jednostek NUTS na trzech poziomach: NUTS 1 – makroregiony grupujące województwa – 7 jednostek; NUTS 2 – regiony (województwa lub ich części) – 17 jednostek; NUTS 3 – podregiony grupujące powiaty – 73 jednostki (*Klasyfikacja NUTS w Polsce*).
- 34 Po rozszerzeniu z 2004 r. UE liczyła 25 państw członkowskich. Dane za 2004 r. dla UE25 Eurostat publikował m.in. w informacjach prasowych (*GDP per capita in the Member States ranged from 43% to 227% of the EU25 average in 2004, 2005*).

Z kolei wartości wskaźnika dla badanych regionów w 2004 r. wyniosły kolejno: 57% w województwie śląskim, 52% w województwie dolnośląskim i 44% w województwie opolskim (od 2006 r. województwo dolnośląskie zaczęło odnotowywać wyższe wartości od województwa śląskiego). W 2019 r. wartość wskaźnika wzrosła we wszystkich regionach i wyniosła: 80% w województwie dolnośląskim, 74% w województwie śląskim i 57% w województwie opolskim (*Gross domestic product (GDP)*...). Powyższe dane wskazują na pozytywny kierunek zmian, niemniej jednak osiągnięte wartości nadal klasyfikują dwa spośród analizowanych regionów jako słabiej rozwinięte (poniżej 75% średniej wartości dla UE27), a województwo dolnośląskie osiągnęło poziom klasyfikujące je jako region w okresie przejściowym (pomiędzy 75% a 90% wartości średniej dla UE27) (*Fundusze Europejskie w Polsce*).

Z uwagi na cel niniejszego artykułu istotne jest przedstawienie koncepcji pułapki średniego dochodu, by następnie dokonać próby zaimplementowania jej głównych założeń na poziom regionalny. Należy zaznaczyć, że stosunkowo nowa koncepcja MIT została stworzona na podstawie analizy trendów i porównań pomiędzy państwami (gospodarki krajowe). Wartości PKB per capita i dynamikę rozwoju poszczególnych państw odnoszono najczęściej do wyników odnotowywanych przez USA. Głównym założeniem koncepcji MIT jest wykazanie, że w krajach, w których doszło do długookresowego spowolnienia gospodarczego, po okresie relatywnie szybkiego wzrostu, występują bariery, które uniemożliwiają im przejście na wyższy poziom rozwoju (niemożliwa bądź bardzo utrudniona jest konwergencja z państwami wysokorozwiniętymi) (Sieroń, 2019). I. S. Gill i H. Kharas (2007), termin pułapki średniego dochodu odnieśli do państw, które zdaniem autorów, miały lawirować pomiędzy dwoma strategiami (konkurować na dwóch polach) – ubogich państw z niskimi płacami, dominujących w dojrziałych gałęziach przemysłu oraz innowatorów z bogatych krajów, przodujących w gałęziach przemysłu, które przechodzą gwałtowne zmiany technologiczne. Wyżej zasygnalizowane wyzwanie zdaje się być nader trudne, o ile nie niemożliwe. Istotne zmiany, w strategii rozwoju, powinny zostać wprowadzone, kiedy państwo osiąga dochód per capita na poziomie 1 000–10 000 dolarów amerykańskich. Wskazane kierunki zmian dotyczyć powinny: przejścia z dywersyfikacji do specjalizacji, z inwestycji do innowacyjności oraz z kształcenia podstawowego do wyższego (Gill. Kharas, 2007). Po kilku latach badań S. Gill i H. Kharas (2015) stwierdzili, że po dekadzie badań nad pułapką średniego dochodu należy podkreślić trzy rzeczy. Po pierwsze, rozwój koncepcji MIT był raczej odpowiedzią na brak satysfakcjonującej teorii rozwoju, z której można by czerpać informacje dla polityki rozwoju państw o średnim dochodzie, niż sformułowaniem ogólnego zjawiska rozwoju. Po drugie, pułapka miała przekazać empiryczną prawidłowość, że sukcesy z przeszłości nie stanowią gwarancji sukcesów w przyszłości. Miała zatem ostrzegać decydentów przed brakiem czujności, który może spowodować długi okres wzrostu poniżej potencjalnych możliwości. Po trzecie, pułapka stanowiła sposób na wywołanie dyskusji na temat politycznych wyborów w państwach o średnim dochodzie. Przez lata koncepcja MIT zyskiwała dużą popularność, także w Polsce, wśród specjalistów zajmujących się rozwojem, zwłaszcza wśród ekonomistów, decydentów politycznych, a także w dyskursie

medialnym. Idea pułapki średniego dochodu była rozwijana, modyfikowana, „testowana”, ale także krytykowana, a nawet podważano jej istnienie w praktyce³⁵.

Wśród głosów krytycznych koncepcji MIT pojawiały się zastrzeżenia co do braku jednej, powszechnie akceptowanej i wykorzystywanej definicji pułapki, zbyt szerokiego i zróżnicowanego zakresu wartości PKB per capita państw, które miały tkwić w pułapce średniego dochodu, niedookreślonego okresu, w którym założone w przedziale MIT wartości wskaźnika miałyby być odnotowywane, by stwierdzić, że dane państwo wpadło w pułapkę średniego dochodu. Ponadto zwracano uwagę na mankamenty wykorzystania samego wskaźnika PKB per capita, zważając na jego ograniczenia. Ostatnia uwaga jest szczególnie istotna z punktu widzenia wskaźników analizowanych w niniejszym artykule, a wysuwane przez badaczy zastrzeżenia względem koncepcji MIT i wskaźnika PKB, pokrywają się z głosami krytycznymi dotyczącymi zbyt częstego wykorzystywania (wyłącznie!) wskaźnika PKB do analizy szeroko pojętego dobrobytu społecznego czy rozwoju, które stanowią znacznie szersze pola eksploracyjne – wykraczające poza zakres ujmowany w PKB³⁶. Analizując bardziej złożone procesy, jak np. rozwój gospodarczy czy społeczno-gospodarczy, należy pamiętać o fakcie, że PKB nie został stworzony po to by mierzyć w pełni ww. obszary. Mając na uwadze powyższe Grupa Ekspertów Wysokiego Szczebła ds. Pomiaru Rozwoju Gospodarczego i Postępu Społecznego, powołana przez OECD, w oparciu o toczące się od lat dyskusje, obserwacje i analizy, zarekomendowała by wyjść „poza PKB” – „Musimy zatem wyjść „poza PKB” przy

35 Temat pułapki średniego dochodu został podjęty m.in. w pracach: Gill I. S., Kharas H. (2015). The Middle-Income Trap Turns Ten. *Policy Research Working Paper*, no. 7403, 1–27; Doner R. F., Schneider B. R. (2016). The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, vol. 68, no. 4, 608–644; Larson G. M., Loayza N., Woolcock M. (2016). The Middle-Income Trap: Myth or Reality? *World Bank Research and Policy Briefs*, no. 104230, Pobrane z https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/document_detail/965511468194956837/the-middle-income-trap-myth-or-reality; Ozturk A. (2016). Examining the economic growth and the middle-income trap from the perspective of the middle class. *International Business Review*, vol. 25, no. 3, 726–738; Ye L., Robertson P. E. (2016). On the Existence of a Middle Income Trap. *Economic Record*, vol. 92, no. 297, 173–189; Bulman D., Eden M., Nguyen H. (2017). Transitioning from Low-Income Growth to High-Income Growth: Is There a Middle-Income Trap? *ADB Working Paper Series*, no. 646, 1–30; Pruchnik K., Zowczak J. (2017). Middle-income trap: Review of the conceptual framework, *ADB Working Paper Series*, no. 660, 1–35; Sieroń A. (2019). Czy Polska wpadła w pułapkę średniego dochodu?, *Optimum. Economic Studies*, 2 (96), 53–68; Bresser-Pereira L. C., Araújo E. C., Peres S. C. (2020). An alternative to the middle-income trap. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 52, 294–312; Riedel R. (2020). Poland and the middle-income trap. W: Visvizi A., Matyszek-Jędrzych A., Mroczek-Dąbrowska K. (red.). *Poland in the Single Market: Politics, Economics, the Euro* (Ss. 86–102). London: Routledge.

36 PKB to zagregowana wartość dodana – wartość netto dóbr i usług finalnych, wytworzonych w przyjętej jednostce czasu na określonym terytorium. PKB stanowi miarę produkcji rynkowej, ale nie uwzględnia rezultatów pozarynkowych działań i prac, np. prac domowych. Dlatego też nie jest wskaźnikiem wystarczającym do pomiaru postępu społeczno-gospodarczego, a zbyt szerokie bazowanie na nim może prowadzić do błędnych wniosków, a w rezultacie działań. Przykładowo: funkcjonowanie więzień, wysypywanie zimą soli na ulice, reklamy, spekulacje finansowe wpływają na wzrost PKB, ale prace wykonywane w gospodarstwach domowych, np. opieka nad dziećmi, samodzielnny remont, wolontariat i prace społeczne, a także transfery zarobków zagranicznych, nie są uwzględniane w jego wartości (Stiglitz i in., 2013).

ocenie kondycji gospodarczej danego kraju, uzupełniając ten miernik szerokim zestawem wskaźników odzwierciedlających rozkład dobrobytu w społeczeństwie oraz jego trwałość w wymiarze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. Trudność polega na tym, że zestaw ten nie powinien być zbyt duży, tak aby był łatwo zrozumiały, ale też nie może być zbyt mały, aby uwzględniał wszystko to, na czym nam najbardziej zależy” (Stiglitz i in., 2019). Kierując się powyższą rekomendacją, a także chcąc zrealizować cel postawiony przed niniejszym opracowaniem, autorka podjęła próbę weryfikacji poziomu rozwoju gospodarczego badanych województw w oparciu o opracowany wskaźnik syntetyczny, który obejmuje nie tylko PKB per capita, ale również wskaźniki uzupełniające, stanowiące komponenty rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym.

4. SYNTETYCZNA MIARA ROZWOJU

Analiza przeprowadzona w poprzedniej części pracy wskazała, że rozwój należy mierzyć poprzez odpowiednio dobrany zestaw wskaźników, gdyż bazowanie wyłącznie na wskaźniku PKB per capita jest ograniczone i może prowadzić do błędnych wniosków. Dlatego też w tejże części artykułu, w oparciu o zasady stosowane do konstrukcji miar syntetycznych, autorka dokonała weryfikacji poziomu rozwoju gospodarczego badanych województw na tle pozostałych regionów Polski, uwzględniając trendy rozwojowe analizowanych jednostek w ostatnich kilkunastu latach³⁷. Pomocne w tym zakresie było wykorzystanie metod taksonomicznych, za pomocą których wskazano siłę związków pomiędzy wskaźnikami cząstkowymi, wykorzystanymi do konstrukcji wskaźnika agregatowego, a następnie pomiędzy wskaźnikiem syntetycznym, a saldem migracji stałej, w celu weryfikacji zależności pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego województw oraz skalą migracji.

Pierwszym krokiem do skonstruowania wskaźnika syntetycznego był dobór wskaźników cząstkowych. Zgodnie z kryterium merytorycznym i formalnym³⁸ wybrano wskaźniki, od-

37 Okres analizy uzależniony był od dostępności danych, niezbędnych do jej przeprowadzenia – zgodnie z zasadami prowadzenia analiz statystycznych/taksonomicznych o czym mowa w dalszej części artykułu.

38 Kryterium merytoryczne oznacza, że dobrane cechy muszą ujmować istotne, z punktu widzenia przedmiotu analizy, właściwości, muszą być jasno zdefiniowane i logicznie ze sobą powiązane. Kryterium formalne odnosi się do mierzalności cech diagnostycznych. Uzyskane informacje powinny być wiarygodne, kompletne i dostępne w okresie objętym badaniem w celu umożliwienia ich porównywania w czasie i przestrzeni (Podgrodzka, 2011). A. Młodak (2006) zwraca uwagę na dodatkowy aspekt – do analizy taksonomicznej warto wybierać zmienne o charakterze wskaźnikowym (względny), gdyż wykorzystanie wartości w ujęciu bezwzględnym może prowadzić do zafałszowania wyników.

noszące się do pomiaru różnych aspektów wpływających na rozwój gospodarczy regionów³⁹ i zweryfikowano ich dostępność w czasie⁴⁰. Następnie wyliczono współczynnik zmienności (V) wg wzoru (*Współczynnik zmienności*):

$$V = \frac{S}{\bar{x}} * 100\%$$

gdzie S – odchylenie standardowe
 $\bar{x}$ – średnia arytmetyczna wartości zmiennej

Na podstawie uzyskanych wyników wyeliminowano wskaźniki, które odznaczały się w analizowanych latach wartościami współczynnika mniejszymi niż 10%⁴¹. Kolejnym krokiem było wyliczenie siły związku pomiędzy parami zmiennych (korelacja liniowa Pearsona – r) w celu wyeliminowania wartości bardzo wysoko skorelowanych⁴² wg wzoru⁴³:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

-
- 39 Pierwotnie wybrano 18 wskaźników odnoszących się m.in. do stanu gospodarki, wydajności pracy, sytuacji na rynku pracy, przedsiębiorczości, inwestycji, innowacji, kapitału ludzkiego, wynagrodzeń, dochodów i wydatków gospodarstw domowych. Były to wskaźniki: PKB per capita, WDB na 1 pracującego, Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca, Nakłady wewnętrzne na B+R na 1 mieszkańca, Zatrudnieni w B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo, Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach na 1 osobę aktywną zawodowo, Podmioty na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, Podmioty nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym, Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 os. w wieku produkcyjnym, Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców, Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu w wieku 25–64, Stopa bezrobocia rejestrowanego, Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym, Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 os., Przeciętne miesięczne wydatki na 1 os., Patenty udzielone przez UPRP na 100 tys. mieszkańców, Udział ludności z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 25–64.
- 40 Założono jak najdłuższy okres analizy by zobrazować trendy i dokonać analizy zachodzących zmian. Po zweryfikowaniu dostępności danych pozostało 13 wskaźników, dla których wspólnym okresem analizy były lata 2004–2018 (w artykule zaprezentowano wyniki dla lat parzystych). Z uwagi na krótsze okresy dostępności danych wyeliminowano wskaźniki: Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca, Zatrudnieni w B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo, Nakłady na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach na 1 osobę aktywną zawodowo, Patenty udzielone przez UPRP na 100 tys. mieszkańców, Udział ludności z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 25–64.
- 41 Kwestia zmienności podnoszona jest również w ramach tzw. kryterium wartości informacyjnej, co oznacza, że cechy powinny mieć wysoką zdolność dyskryminacji obiektów – dużą zmienność w czasie. Nisko zróżnicowana cecha zawiera niewielką wartość analityczną. Cechy, dla których wartość współczynnika zmienności jest niższa niż przyjęta wartość progowa (najczęściej 10%), powinny zostać wyeliminowane (Podogrodzka, 2011; Młodak, 2006; Wakula, 2017).
- 42 Dwie wysoko skorelowane zmienne stanowią źródło podobnej informacji, więc jedna z nich staje się zbędna w analizie danych. Za pomocą współczynnika korelacji wyliczonego dla par zmiennych, eliminuje się cechy najbardziej podobne do innych. Silna korelacja występuje zatem pomiędzy cechami diagnostycznymi oraz tymi nie wybranymi jako diagnostyczne (kryterium wartości informacyjnej) (Podogrodzka, 2011; Młodak, 2006).
- 43 Wyliczeń dokonano za pomocą funkcji *Pearson* programu Excel.

W wyniku powyższych zabiegów pozostały cztery wskaźniki, które złożyły się na miarę agregatową (PKB per capita, Podmioty nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym, Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu w wieku 25–64 lata, Stopa bezrobocia rejestrowanego). Następnie dokonano stymulacji destymulanty⁴⁴ (wskaźnik: Stopa bezrobocia rejestrowanego) oraz dokonano unitaryzacji⁴⁵ danych w celu doprowadzenia do ich porównywalności wg wzoru (Wakula, 2017):

$$z_{ij}^I = \frac{x_{ij} - \min X_{ij}}{\max X_{ij} - \min X_{ij}} \quad \max x_{ij} \neq \min x_{ij}$$

gdzie: i – oznaczenie jednostek przestrzennych
j – oznaczenie cech diagnostycznych
z_{ij} – znormalizowana wartość cechy diagnostycznej j charakteryzującej jednostkę i
x_{ij} – wartość cechy diagnostycznej j w jednostce i przed normalizacją
minX_{ij} – wartość najmniejsza cechy diagnostycznej j
maxX_{ij} – wartość największa cechy diagnostycznej j

Na podstawie uzyskanych wartości wyliczono wartości dla wskaźnika syntetycznego wg wzoru (Wakula, 2017):

$$z_i = \frac{\sum_{j=1}^k z_{ij}}{k}$$

gdzie: z_i – wskaźnik syntetyczny charakteryzujący poziom rozwoju
z_{ij} – znormalizowane wartości cech diagnostycznych
k – liczba zmiennych

Wyniki uzyskane dla poszczególnych województw (Tabela 3) wskazały, że w skali Polski niekwestionowanym liderem rozwoju gospodarczego było województwo mazowieckie, a najslabsze wyniki osiągały regiony wschodnie – podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie⁴⁶. Wśród badanych województw najlepszą pozycję odnotowywało województwo dolnośląskie, zaś najmniej korzystną – najmniejsze województwo opolskie⁴⁷.

44 Poprzez działanie: x(-1), uzyskując wartość przeciwną.

45 Normalizacja danych za pomocą unitaryzacji zerowej oparta jest na formule wartościującej stymulanty. Unormowane wartości cechy diagnostycznej, w wyniku unitaryzacji, stanowią liniową funkcję jej wartości pierwotnych. Znormalizowane w ten sposób wartości mieszczą się w przedziale [0,1], co oznacza, że maksymalna wartość zmiennej wynosi 1, a minimalna 0 (Wakula, 2017).

46 Wskazane regiony Polski wschodniej za każdym razem zajmowały trzy ostatnie miejsca w rankingu (14–16) zamieniając się kolejnością między sobą w poszczególnych latach analizy.

47 W analizowanym okresie 2004–2018 (lata parzyste) województwo dolnośląskie zajmowało kolejno: 2, 3, 4, 4 (ex aequo z woj. śląskim), 3 (ex aequo z woj. wielkopolskim), 3 (ex aequo z woj. wielkopolskim), 3, 3 pozycję w rankingu województw. Województwo śląskie: 3, 5, 6 (ex aequo z woj. małopolskim), 4 (ex aequo z woj. dolnośląskim), 6, 6, 6, 6 pozycję. Z kolei województwo opolskie lokowało się na: 13, 13, 8, 11, 13, 13, 13, 13 pozycji.

**Tabela 3 Poziom rozwoju gospodarczego województw w latach 2004–2018 (lata parzyste)
wg wartości wskaźnika syntetycznego.**

województwa	wartość wskaźnika syntetycznego							
	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
DOLNOŚLĄSKIE	0,63	0,60	0,57	0,58	0,57	0,58	0,59	0,59
KUJAWSKO-POMORSKIE	0,41	0,33	0,32	0,24	0,25	0,27	0,23	0,23
LUBELSKIE	0,47	0,35	0,28	0,35	0,32	0,30	0,28	0,30
LUBUSKIE	0,47	0,39	0,37	0,39	0,35	0,32	0,34	0,34
ŁÓDZKIE	0,48	0,45	0,36	0,41	0,34	0,35	0,35	0,35
MAŁOPOLSKIE	0,49	0,50	0,49	0,52	0,52	0,51	0,51	0,57
MAZOWIECKIE	0,93	0,92	0,92	0,99	0,98	0,95	0,94	0,94
OPOLSKIE	0,36	0,25	0,39	0,31	0,23	0,22	0,21	0,20
PODKARPACKIE	0,20	0,16	0,09	0,11	0,11	0,10	0,09	0,10
PODLASKIE	0,43	0,36	0,33	0,31	0,29	0,25	0,24	0,24
POMORSKIE	0,52	0,64	0,62	0,65	0,67	0,63	0,68	0,65
ŚLĄSKIE	0,59	0,54	0,49	0,58	0,50	0,45	0,46	0,49
ŚWIĘTOKRZYSKIE	0,25	0,18	0,20	0,22	0,20	0,19	0,19	0,14
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	0,14	0,19	0,20	0,12	0,07	0,09	0,07	0,06
WIELKOPOLSKIE	0,58	0,56	0,59	0,59	0,57	0,58	0,52	0,56
ZACHODNIOPOMORSKIE	0,52	0,52	0,54	0,39	0,32	0,38	0,32	0,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

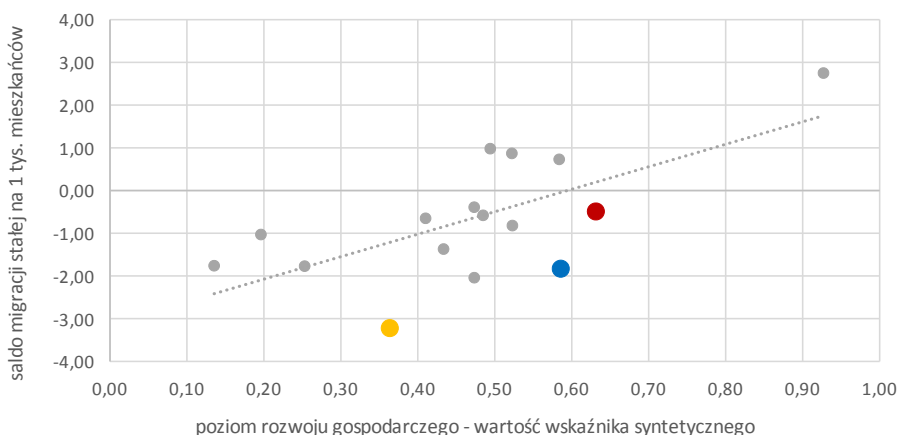
Poziom rozwoju gospodarczego, wyliczony na podstawie wskaźnika syntetycznego był zbieżny, choć nie tożsamy, z wynikami uzyskanymi podczas analizy wartości wskaźnika PKB per capita dla badanych regionów, co potwierdza jego istotę w analizach diagnozujących poziom rozwoju. Niemniej jednak mimo, że wśród „śląskich” regionów, kolejność odnotowywanych pozycji nie uległa zmianie, w całościowej analizie, rozszerzenie zakresu wskaźnika o kwestie dotyczące przedsiębiorczości, kapitału ludzkiego i ryku pracy, pozwoliły na ukazanie silnej pozycji również innych regionów (szczególnie pomorskiego i wielkopolskiego, które w badanym okresie niejednokrotnie odnotowywały wyniki lepsze od województwa dolnośląskiego), których pozycja nie była tak korzystna w analizach bazujących wyłącznie na wskaźniku PKB (por. Obraz 1).

5. MIGRACJE I POZIOM ROZWOJU GOSPODARCZEGO – ANALIZA WSPÓŁZALEŻNOŚCI

Celem niniejszego artykułu było zweryfikowanie zależności pomiędzy zjawiskiem migracji (saldo migracji stałej na 1 tys. os.) oraz tzw. pułapką średniego dochodu (PKB per capita). Odwołując się do bogatej literatury przedmiotu wskazującej na wzajemne powiązania pomiędzy migracjami, a poziomem rozwoju oraz przyjmując stanowisko, że samodzielny wskaźnik PKB per capita nie jest w stanie ująć wszystkich aspektów kreujących rozwój, rozszerzono przedmiot analizy wskazując powiązanie pomiędzy migracjami, a poziomem rozwoju gospodarczego, mierzonym za pomocą wskaźnika syntetycznego.

Przeprowadzone analizy wykazały, że zjawisko migracji jest istotnie dodatnio skorelowane z poziomem rozwoju⁴⁸, co oznacza, że wraz ze wzrostem wartości jednego wskaźnika, wzrasta wartość drugiego. Należy jednak zastrzec, że współczynnik korelacji wskazuje jedynie na siłę związku, a nie na kierunek oddziaływania. W przypadku migracji i rozwoju gospodarczego, należy założyć, że oddziaływanie ww. cech na siebie jest dwustronne (sprzężenie zwrotne), czego dowodzi analiza literatury przedmiotu. Zarówno korzystne saldo migracji wpływa na poziom rozwoju (migrują głównie osoby w wieku produkcyjnym, zasilające rynki pracy, z konkretnymi kwalifikacjami i umiejętnościami), jak i wyższy poziom rozwoju oddziałuje na mobilność (czynniki przyciągające migrantów, m.in: wyższe zarobki, perspektywy rozwoju, standardy życia). W badanym okresie udowodniono silną korelację, a wartość współczynnika korelacji Pearsona wynosiła od 0,67 (korelacja wysoka) w 2004 r. do 0,91 (korelacja niemal pełna) w 2018 r., co oznacza zwiększającą się współzależność w kolejnych latach.

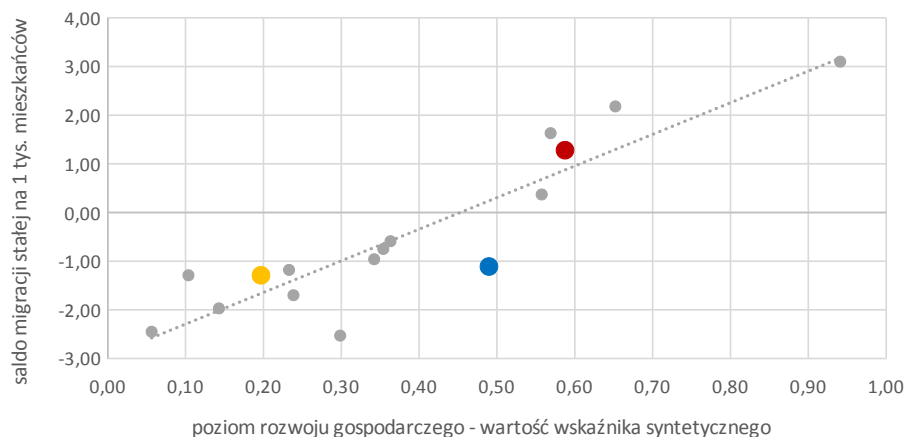
Wykres 3 Saldo migracji stałej na 1 tys. mieszkańców i poziom rozwoju gospodarczego – wartość wskaźnika syntetycznego wg województw w 2004 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

48 Na użytek opracowania, w celu zinterpretowania siły związku pomiędzy zmiennymi, przyjęto klasyfikację J. Guilford'a, zgodnie z którą: $|r|=0$ – brak korelacji; $0,0<|r|\leq 0,1$ – korelacja niska; $0,1<|r|\leq 0,3$ – korelacja słaba; $0,3<|r|\leq 0,5$ – korelacja przeciętna; $0,5<|r|\leq 0,7$ – korelacja wysoka; $0,7<|r|\leq 0,9$ – korelacja bardzo wysoka; $0,9<|r|<1,0$ – korelacja niemal pełna; $|r|=1$ – korelacja pełna (Siła korelacji, klasyfikacja).

Wykres 4 Saldo migracji stałej na 1 tys. mieszkańców i poziom rozwoju gospodarczego – wartość wskaźnika syntetycznego wg województw w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

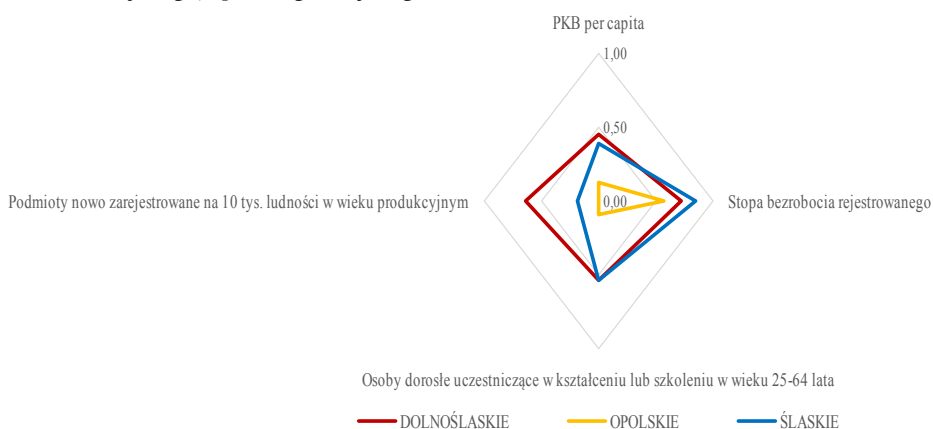
Z danych przedstawionych na powyższych wykresach wynika, że większość województw odnotowujących korzystniejsze wartości salda migracji stałej na 1 tys. mieszkańców, odznacza się także wyższym poziomem rozwoju gospodarczego. Województwo dolnośląskie, które cieszy się najwyższym poziomem rozwoju gospodarczego wśród „śląskich” regionów, ma także najkorzystniejszy bilans migracyjny. Opolszczyzna, która od lat zмага się z problemem depopulacji, ma najmniejszy potencjał gospodarczy, choć należy wziąć pod uwagę także jej niewielkie rozmiary i historyczne uwarunkowania migracji z regionu. W przypadku województwa śląskiego związek analizowanych cech nie był tak silny, a ujemne saldo migracji było wyższe niż można by przypuszczać na podstawie poziomu rozwoju gospodarczego regionu.

W tym miejscu warto zweryfikować, które wskaźniki cząstkowe, tworzące miarę syntetyczną są najsilniej skorelowane z saldem migracji, a także czy regiony w lepszej sytuacji pod względem bilansu migracyjnego, odnotowywały wyższe wartości właśnie wskaźników wyżej skorelowanych. Analiza danych wykazała, że najsilniejszą korelację odnotowano w przypadku wskaźników: PKB per capita oraz Podmioty nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Współczynnik korelacji w przypadku pierwszego wskaźnika przyjmował wartości od 0,70 w 2004 r. do 0,83 w 2018 r., z kolei wartości dla drugiego wskaźnika wynosiły od 0,61 w 2004 r. do 0,87 w 2018 r. (w 2016 r. wartość była jeszcze wyższa i wyniosła 0,89). Korelacja ww. cech z saldem migracji stałej na 1 tys. os., była zdecydowanie silniejsza w całym analizowanym okresie, niż w przypadku dwóch pozostałych wskaźników. W przypadku Stopy bezrobocia rejestrowanego, współczynnik korelacji przyjmował wartości od -0,33 w 2004 r. do -0,70 w 2018 r., a dla wskaźnika Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu w wieku 25–64 lata, od 0,14 w 2004 r. do 0,70 w 2018 r.

Pozycje badanych województw, a także ich zróżnicowanie pod względem poszczególnych wskaźników cząstkowych, składających się na miarę agregatową, można zobrazować za po-

mocą wykresu radarowego (patrz: Wykres 5). Dane za rok 2018, przedstawione na poniższym wykresie wskazują, że województwo dolnośląskie, które odnotowało najlepszą pozycję pod względem poziomu rozwoju gospodarczego (miara syntetyczna) miało najlepszą pozycję pod względem wskaźników najwyżej skorelowanych z saldem migracji, tj: PKB per capita oraz Podmioty nowo zarejestrowane na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym, a w ramach wskaźnika Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu w wieku 25–64 lata, odnotowało też samą wartość, co województwo śląskie. Województwo śląskie odnotowało z kolei najkorzystniejszą wartość dla wskaźnika Stopa bezrobocia rejestrowanego. Województwo opolskie we wszystkich analizowanych obszarach odbiegało od wartości osiąganych przez dwa pozostałe regiony (najmniej w ramach wskaźnika dotyczącego bezrobocia, a najbardziej pod względem nowo rejestrowanych podmiotów gospodarczych).

Wykres 5 Zunitaryzowane wartości wskaźników cząstkowych dla województw: dolnośląskiego, opolskiego i śląskiego w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując dane przedstawione powyżej należy stwierdzić, że regiony odnotowujące korzystniejsze wartości dla salda migracji stałej na 1 tys. os. znajdują się, co do zasady, w lepszej sytuacji pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Siła związku pomiędzy ww. cechami w dużym stopniu zależy od wskaźników cząstkowych użytych do konstrukcji miary syntetycznej. W przypadku badań przeprowadzonych na użytek niniejszego artykułu, szczególnie wysoką korelację zaobserwowano pomiędzy saldem migracji, a PKB per capita oraz pomiędzy saldem migracji i nowo zarejestrowanymi podmiotami gospodarczymi przypadającymi na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Można zatem założyć, że w przypadku rozwoju gospodarczego, a także jak wskazała wysoka korelacja, wskaźnika PKB per capita, którego wartość (w dłuższym okresie czasu) w świetle koncepcji MIT warunkuje wpadnięcie lub pozostawanie w pułapce średniego dochodu, jednym z istotnych elementów stymulujących rozwój jest odpowiednio prowadzona polityka migracyjna – poprawiająca bilans migracyjny danego regionu/państwa. Powyższa obserwacja jest zbieżna z wynikami badań

empirycznych szeroko opisywanymi w literaturze przedmiotu. Przy czym należy podkreślić dwustronne oddziaływanie powyższych cech na siebie, gdyż regiony rozwijają się lepiej dzięki korzystnemu saldu migracji (nowe zasoby siły roboczej, kapitał ludzki, zwiększenie konkurencyjności i uelastycznienie rynku pracy), jak i poziom ich rozwoju stanowi stymulantę oddziałującą na przepływy migracyjne (wyższe zarobki, standardy życia, większe możliwości rozwoju).

Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pozwoliła zweryfikować założoną tezę wskazującą na współzależność pomiędzy korzystnym bilansem migracyjnym, a poziomem rozwoju gospodarczego w ujęciu regionalnym. Dwustronne oddziaływanie analizowanych czynników oznacza, że zmienna objaśniana może w pewnym momencie stać się zmienną objaśniającą. Mobilność ludności oddziałuje na rozwój województw, jednak z czasem to poziom rozwoju może stanowić jedną z przesłanek podjęcia decyzji o wyjeździe. Migracje stanowią zatem jeden z istotnych czynników mogących nakręcić negatywną lub pozytywną spiralę rozwoju, przyczyniającą się do wpadnięcia w pułapkę lub uniknięcia jej.

W ramach przeprowadzonej analizy wysoką korelację odnotowano zarówno w zestawieniu salda migracji stałej na 1 tys. mieszkańców ze wskaźnikiem syntetycznym, jak i poszczególnymi wskaźnikami cząstkowymi – zwłaszcza z PKB per capita oraz nowo zarejestrowanymi podmiotami gospodarczymi przypadającymi na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym. Województwo dolnośląskie, które uplasowało się na najlepszej pozycji, wśród badanych województw i odnotowało najwyższe wartości zrelatywizowanych wskaźników PKB oraz nowo zarejestrowanych podmiotów, miało również najkorzystniejsze saldo migracji. W przypadku województw opolskiego i śląskiego bilans migracyjny był mniej korzystny, podobnie jak pozycja w rankingu regionów pod względem rozwoju gospodarczego, choć należy zastrzec, że województwo śląskie nadal plasuje się stosunkowo wysoko w ww. rankingu, a saldo migracji jest bardziej niekorzystne niż mógłby sugerować potencjał gospodarczy, którym region dysponuje. Bez względu na różnice w szczegółowych wynikach dla poszczególnych województw, ogólna zależność została potwierdzona, co pozwala stwierdzić, że niekorzystne saldo migracji i ubytek ludności w wyniku migracji, może hamować rozwój regionów, sprzyjając wpadnięciu lub pozostaniu, nie tylko w pułapce średniego dochodu, ale szerzej – w pułapce średniego, a w przypadku regionów z niewielkim potencjałem (społecznym, gospodarczym), nawet niskiego rozwoju. Chociaż poziom rozwoju i klasyfikacja regionów/państw będzie zależała od punktu odniesienia (jak np. średnia krajowa, unijna) i dysproporcji w wartościach odnotowywanych przez regiony/państwa, bez wątpienia dwustronna relacja pomiędzy kapitałem migracyjnym, a poziomem rozwoju gospodarczego jest istotna. Tym samym chcąc oddziaływać na rozwój gospodarczy, należy podejmować odpowiednie działania także w sferze migracji.

Władze regionów uwzględniają kwestie dotyczące migracji w najważniejszych dokumentach strategicznych, jakimi są strategie rozwoju województw⁴⁹, zdając sobie sprawę z zachodzących zmian demograficznych (w tym także związanych z ruchami migracyjnymi), istoty kapitału migracyjnego dla rozwoju regionu (szczególnie w kontekście gospodarczym) oraz konsekwencji niekorzystnego bilansu migracyjnego (zwłaszcza w obszarze rynku pracy). Województwo dolnośląskie⁵⁰, stanowiące region o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego (w porównaniu ze śląskim i opolskim), od lat przyciąga nowych mieszkańców, co potwierdza wysoką dodatnią korelację analizowanych cech. Z kolei województwa śląskie i opolskie, o niższym poziomie rozwoju niż dolnośląskie, zmagają się z większymi problemami demograficznymi i niekorzystnymi trendami w zakresie migracji, na co uwagę zwracają zarówno badacze, jak i władze regionów, podejmując wysiłki na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, w tym bilansu migracyjnego⁵¹. Mając zatem na uwadze tę dwustronną relację, pochylając się nad badaniami dotyczącymi rozwoju regionalnego, warto kompleksowo analizować zidentyfikowane obszary problemowe, w których współzależność poszczególnych komponentów jest bezsprzeczna i powinna być traktowana jako nierozzerwalna.

Bibliografia

Adamski J. K. (2015). Trudności związane z badaniami ilościowymi w studiach nad współczesnymi migracjami. Wybrane zagadnienia. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, nr 53, s. 11–29;

Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>;

49 Aktualnie w regionach obowiązują lub przygotowywane są dokumenty strategiczne z perspektywą do 2030 r., tj. *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”*. Zielone Śląskie. Załącznik do Uchwały nr VI/24/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2020. Katowice, październik 2020, Pobrano z <https://www.slaskie.pl/content/strategia-rozwoju-wojewodztwa-slaskiego-slaskie-2030>; *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego Opolskie 2030. Projekt*. Zarząd Województwa Opolskiego. Opole, marzec 2021, Pobrano z <https://www.opolskie.pl/wp-content/uploads/2021/03/1-projekt-Strategii-Opolskie-2030-do-konsultacji-i-spoecznych.pdf>

50 Należy mieć na względzie, że schodząc na niższe poziomy analizy uwidacznia się zróżnicowanie w ramach danego województwa. W przypadku województwa dolnośląskiego korzystne saldo migracji jest domeną szczególnie subregionu wrocławskiego i m. Wrocław. Natomiast w ujęciu gminnym, korzystne saldo migracji dotyczy szczególnie gmin sąsiadujących z większymi ośrodkami miejskimi (suburbanizacja) (*Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030*).

51 Programy prodemograficzne w badanych województwach to: *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku. Opolskie dla Rodziny*. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. Opole 2014, Pobrane z <https://dlarodziny.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/10/Program-Opolskie-dla-Rodziny-OST.pdf>; *Śląskie. Wyzwania demograficzne Koncepcja polityki przeciwdziałania negatywnym zmianom demograficznym, depopulacji i starzeniu się społeczeństwa w województwie śląskim*. Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu Województwa Śląskiego nr 1893/217/V/2017 z dnia 19.09.2017 r., Pobrane z <https://www.slaskie.pl/content/koncepcja-polityki-przeciwdzialania-negatywnym-zmianom-demograficznym-depopulacji-i-starzeniu-sie-spoeczenstwa>.

- Bukowski A. i in. (2020). *Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów. Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku. Raport cząstkowy II*, Pobrane z https://www.opolskie.pl/wp-content/uploads/2018/09/Raport-cz%C4%85stkowy-II-opolskie_19_02_2020-OSTATECZNY.pdf;
- Coile D. (2018). *PKB: Krótka lecz emocjonująca historia*. Warszawa: PWN;
- Fundusze Europejskie w Polsce*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/>;
- Gill I., Kharas H. (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington: DC: World Bank, Pobrane z <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6798>;
- Gill I. S., Kharas H. (2015). The Middle-Income Trap Turns Ten. *Policy Research Working Paper, no. 7403*, Washington: D.C: World Bank Group, Pobrane z <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/291521468179640202/the-middle-income-trap-turns-ten>;
- Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>;
- Is migration good for the economy?* (2014). Migration Policy Debates. Pobrane z <https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf>;
- Jończy R. (2019). Migracje a sytuacja demograficzna Polski. W Hryniewicz J., Witkowski J., Potrykowska A. (red.). *Migracje a sytuacja demograficzna Polski* (Ss. 37–59). Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Kawczyńska-Butrym Z. (2009). *Migracje. Wybrane zagadnienia*. Lublin: Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej;
- Klasyfikacja NUTS w Polsce*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>;
- Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. (2013). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny;
- Migracje zarobkowe Polaków IX*. (2018). Work Service, Pobrane z <https://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Raporty/Raport-Migracyjny/Migracje-Zarobkowe-Polakow-IX-listopad-2018>;
- Młodak A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Warszawa: Difin;
- Podogrodzka M. (2011). Analiza zjawisk społeczno-ekonomicznych z zastosowaniem metod taksonomicznych, *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, nr 11, s. 26–41;
- Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/maintainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/lista.html>;

Regional GDP per capita ranged from 32% to 260% of the EU average in 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210303-1>;

Regional gross domestic product (million PPS) by NUTS 2 regions, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/tgs00004>

Sieroń A. (2019). Czy Polska wpadła w pułapkę średniego dochodu? *Optimum. Economic Studies*, nr 2 (96), s. 53–68;

Siła korelacji, klasyfikacja, https://www.naukowiec.org/wiedza/statystyka/sila-korelacji-klasyfikacja_512.html;

Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. P. (2013). *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne;

Stiglitz J. E., Fitoussi J. P., Durand M. (2019). *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne;

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). (2017). Warszawa: M.P. 2017 poz. 260;

The Economic Impact of Immigration (2008). Volume II: Evidence. London: Authority of the House of Lords, Pobrane z <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ld-econaf/82/82ii.pdf>;

Wakula M. (2017). Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego w Polsce. W Cisek M., Suchodolski B. (red.). *Determinanty i wyznaczniki ekonomiczno-społecznego rozwoju regionów*, Siedlce: Wydaw. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, s. 127–138;

Współczynnik zmienności, <http://obliczeniastatystyczne.pl/wspolczynnik-zmiennosci/>

DEPOPULACJA KRAJU MORAWSKOŚLĄSKIEGO A TEORIA PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU

Tadeusz Siwek

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział poświęcony jest przeanalizowaniu depopulacji jednego z regionów pogranicza czesko-polskiego, konkretnie Kraju Morawskośląskiego (jednostki administracyjnej odpowiadającej polskiemu województwu) jako skutku oddziaływania procesów ekonomicznych ujętych w teoretycznej koncepcji „pułapki średniego dochodu”. Pułapka średniego dochodu została wykorzystana przez ekspertów Banku Światowego do wytłumaczenia zahamowania względnie szybkiego wzrostu gospodarczego niektórych krajów rozwijających się, głównie w Ameryce Łacińskiej, niektórych regionach Azji i Afryki (Agénor, Canuto 2012). Rozdział ten podejmuje próbę zastosowania tej koncepcji teoretycznej w Europie Środkowo-Wschodniej i to nie na poziomie państw, a właśnie ich wybranych jednostek administracyjnych.

1. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE I LUDNOŚCIOWE PRZEMIANY KRAJU MORAWSKO-ŚLĄSKIEGO

1.2 Kraj Morawskośląski w okresie rewolucji przemysłowej

Kraj Morawskośląski został w przeszłości dzięki swoim warunkom naturalnym – przede wszystkim bogatym złożom węgla kamiennego i rudom żelaza – jednym z najbardziej uprzemysłowionych regionów dzisiejszej Republiki Czeskiej. Rozwój przemysłu ciężkiego rozpoczął się jeszcze w czasach przynależności tego obszaru do Austro-Węgier. Węgiel kamienny został w Ostrawie odkryty już pod koniec wieku XVIII, ale prawdziwy rozwój przemysłu w regionie nastąpił dopiero po rozbudowie kolei żelaznej w połowie XIX w. Wydobywanie węgla do tego czasu było ograniczone, ponieważ służyło wyłącznie lokalnym potrzebom tego skądinąd peryferyjnego obszaru monarchii Habsburgów. Wybudowanie kolei i połączenie Ostrawy z Wiedniem i Krakowem (1847) a później też z Pragą i Wrocławiem spowodowało, że węgiel mógł być eksportowany w dużych ilościach praktycznie do całej Europy. To był impuls do powstawania nie tylko kolejnych kopalń, ale również hut żelaza, zakładów przemysłu maszynowego a później również zakładów chemicznych.

Przemysł ciężki miał duże zapotrzebowanie na siłę roboczą. W XIX wieku nie było dużego zapotrzebowania na specjalistów i na ludzi z wyższym wykształceniem. W kopalniach i w hutach liczyła się głównie siła fizyczna, więc do Ostrawy i okolicznego zagłębia chętnie przyjeżdżała ludność wiejska z innych miejscowości Śląska austriackiego, ale również z Moraw, z Górnych Węgier (dzisiejsza Słowacja) i z Galicji. Praca była ciężka, warunki bytowe trudne, ale zarobki nieraz wielokrotnie wyższe od tych, które można było uzyskać w miejscach pochodzenia nowych robotników. Historyczny rozwój udziału ludności dzisiejszego obszaru Kraju Morawskośląskiego na ogólnej liczbie ludności Czech ilustruje Tab. 1.

Tab. 1. Udział ludności Kraju Morawskośląskiego (w dzisiejszych granicach) na ogólnej liczbie ludności Czech

Rok spisu	Ludność Czech razem	Ludność Kraju Morawskośląskiego	% z całości
1869	7 565 463	564 203	7,46
1880	8 223 227	620 061	7,54
1890	8 666 456	677 048	7,81
1900	9 374 028	791 328	8,44
1910	10 076 727	892 795	8,86
1921	10 009 480	912 022	9,11
1930	10 674 240	992 941	9,30
1950	8 896 086	867 783	9,75
1961	9 571 531	1 028 762	10,75
1970	9 807 696	1 166 807	11,90
1980	10 291 927	1 257 090	12,21
1991	10 302 215	1 278 726	12,41
2001	10 230 060	1 265 019	12,37
2011	10 436 560	1 205 834	11,55
2021	10 694 480	1 190 516	11,13

Podane za: Český statistický úřad

Dane z roku 2021 nie są jeszcze danymi ze spisu, lecz z bieżącego rejestru ludności

Wzrost liczby ludności skutkował również szybszą urbanizacją. Miasta Kraju Morawskośląskiego – głównie te w przemysłowym regionie wokół Ostrawy rosły szybciej od średniej krajowej.

Wystarczy spojrzeć na listę największych miast na terenie dzisiejszej Republiki czeskiej w przekroju historycznym. Podczas pierwszego spisu ludności w roku 1869 wśród 50 największych miast czeskich były tylko 4 miasta leżące na terenie dzisiejszego Kraju Mo-

rawskośląskiego. Największym z nich była Opava, która znajdowała się na 7 pozycji. Na odleglejszych miejscach znajdowały się: Cieszyn (22) – wówczas jeszcze jako jedno miasto razem z dzisiejszą polską częścią, Noý Jičín (33) i Morawska Ostrawa (49). Na pierwszym miejscu była naturalnie Praga, która miała w tym czasie (w ówczesnych granicach administracyjnych) tylko 157 tys. mieszkańców. W roku 1900 w pierwszej pięćdziesiątce miast czeskich było już 7 miast z dzisiejszego Kraju Morawskośląskiego, w tym Morawska Ostrawa z 30 tys. mieszkańców na miejscu 10, stolica Śląska Austriackiego Opava na miejscu 11, na 23 Vítkovice wtedy jeszcze jako samodzielne miasto, na 24 miejscu Polska (dzisiejsza Śląska Ostrawa), na 26 pozycji Cieszyn, 38 Krnov na 39 Karwina. W roku 1930, czyli już w Czechosłowacji, liczba miast z Kraju Morawskośląskiego w pierwszej pięćdziesiątce miast czeskich zmniejszyła się do 6, ponieważ Vítkovice zostały włączone do Ostrawy a Cieszyn po podziale na polską i czeską część bardzo się zmniejszył. Po drugiej wojnie światowej tempo rozwoju miast regionu jeszcze bardziej wzrosło, w związku z czym podczas spisu ludności w roku 1961 w czołówce miast czeskich znajdowało się już 9 miast Kraju Morawskośląskiego na czele z Ostrawą, która wcześniej wchłonęła kilkanaście okolicznych miejscowości łącznie z satelickimi miastami, jak np. **Śląska Ostrawa**. Tak powiększona Ostrawy była już niekwestionowanym trzecim największym miastem czeskim zamieszalym przez 234 tys. mieszkańców.

Szczytowym momentem urbanizacji Kraju Morawskośląskiego był przełom lat 80 i 90 ubiegłego wieku. Spis ludności w roku 1991 wykazał aż 10 miast tutejszego regionu w pierwszej pięćdziesiątce czeskich. Na 3 pozycji znajdowała się nadal Ostrawa, dość widocznie zbliżająca się do drugiego Brna. Cztery kolejne miasta (Havířov, Karviná, Frýdek-Místek i Opava) uplasowały się w drugiej dziesiątce. W tym czasie aż 20% największych czeskich miast tworzyły miasta Kraju Morawskośląskiego

Drugie najludniejsze miasto regionu – Havířov – w roku 1950 jeszcze nie istniało. Powstało w roku 1955 jako baza mieszkalna dla coraz liczniejszych górników i innych pracowników tutejszego przemysłu. Przenosili się tam tysiącami wraz z rodzinami, dlatego komunistyczna propaganda nazywała go „miastem młodych” – co nie było tylko sloganem, ponieważ średnia wieku była tam wówczas rekordowo niska.

Tab. 2. Miasta Kraju Morawskośląskiego w czołówce 50 najludniejszych czeskich miast (w ówczesnych granicach administracyjnych, w tys.) wg spisów ludności 1869–1991

1869		1900		1930		1961		1991	
1. Praha	158	1. Praha	202	1. Praha	849	1. Praha	1005	1. Praha	1284
2. Brno	74	2. Brno	109	2. Brno	265	2. Brno	314	2. Brno	388
3. Plzeň	24	3. Plzeň	68	3. M. Ostrava	125	3. Ostrava	234	3. Ostrava	327
7. Opava	17	10. M. Ostrava	31	9. Opava	36	12. Havířov	51	11. Havířov	86
		11. Opava	27			14. Karviná	47		
22. Těšín	10			20. Krnov	24			15. Karviná	68
		23. Vítkovice	19			18. Opava	42	16. Fr.-Místek	64
33. N. Jičín	9	24. P. Ostrava	19	24. Karviná	22			17. Opava	63
		26. Těšín	19	26. Sl. Ostrava	22	25. Fr.-Místek	28		
49. M. Ostrava	7							26. Třinec	45
		38. Krnov	15	45. N. Jičín	14	31. Třinec	22		
		39. Karviná	14			32. Orlová	22	33. Orlová	36
						33. Krnov	22		
								42. N. Jičín	29
						48. N. Jičín	17	43. Č.Těšín	29
								49. Krnov	25
4 města regionu		7 měst regionu		6 měst regionu		9 měst regionu		10 měst regionu	

Podane za: Historický lexikon obcí ČR (2005)

Przemysł był od drugiej połowy XIX w. głównym czynnikiem rozwoju gospodarczego, z czego w postaci wyższych dochodów korzystała ludność obszarów przemysłowych – w tym ludność dzisiejszego terytorium Kraju Morawskośląskiego – ale nie oznacza to, że o PKB decydował wyłącznie przemysł ciężki. Świadczą o tym dane o poziomie PKB w ówczesnych prowincjach Austro-Węgier w okresie poprzedzającym pierwszą wojnę światową, które pokazuje tab. 2. Wynika z niej, że PKB Śląska Austriackiego, obejmującego zasadniczą część ostrawskiego obszaru ciężkiego przemysłu, było wysokie, ale wcale nie najwyższe wśród habsburskich krajów koronnych. Tabela zawiera dane tylko z tzw. Předlitawii, tzn. Austrii, pomijając Zalitawię, czyli węgierską część monarchii. Przy porównywaniu tych danych trzeba jednak wziąć pod uwagę, że obszar Śląska Austriackiego nie pokrywał się w pełni z terytorium dzisiejszego Kraju Morawskośląskiego. Dzisiejszy kraj obejmuje oprócz Śląska również dawną uprzemysłowioną część Moraw (Morawska Ostrawa), przy czym dane o PKB z tego obszaru w poniższej tabeli przypisane jest właśnie do Moraw i na odwrót przeważnie rolniczy i słabo zaludniony do dziś śląski powiat Jeseník, który podczas ostatniej reformy struktury administracyjnej w Czechach przypadł Krajowi Ołomunieckiemu, w tabeli nr 3 zaniżał PKB historycznego Śląska Austriackiego.

Tab. 3. Regionalny PKB w koronach/os. w latach 1911–1913

1.	Austria Dolna	850
2.	Czechy	761
3.	Austria Górna	626
4.	Morawy	648
5.	Salzburg	641
6.	Śląsk	619
7.	Tyrol i Vorarlberg	600
8.	Karyntia	556
9.	Pobrzeże	522
10.	Styria	519
11.	Kraina	439
12.	Galicja	316

Źródło: Eigner P. i Helige A. (1999)

W okresie komunistycznym rozwój przemysłu ciężkiego w regionie był przez władze preferowany bardziej niż na ile naprawdę zasługiwał ze względów czysto ideologicznych. Region szczylił się określeniem „stalowe serce” Czechosłowacji. Nadal potrzebował nowych pracowników i nowi mieszkańcy nadal przychodzili tu do pracy – obecnie głównie ze Słowacji.

Dzięki komunistycznej ideologii stawianie na przemysł w rozwoju regionu było sztucznie podtrzymywane nawet wówczas, kiedy Europa zachodnia zaczęła od przemysłowego modelu odchodzić. W ten sposób przemysłowy charakter Kraju Morawskośląskiego przetrwał do roku 1989. Dopiero po upadku komunizmu sytuacja zaczęła się zmieniać i Zagłębie Ostrawsko-Karwińskie szybko „dogoniło” w wygaszaniu przemysłu inne zagłębia za zachodzie Europy.

Tab. 4. Wydobycie węgla kamiennego w Czechosłowacji i w Czechach w latach 1950–2019 (ponad 90% wydobycia a od roku 2002 całych 100% pochodziło z Kraju Morawskośląskiego)

rok	mil. t	rok	mil. t
1950	17,5	2000	14,9
1960	26,4	2005	13,3
1970	28,2	2010	11,6
1980	28,2	2015	7,6
1990	23,2	2019	2,1
1995	17,0		

Podane za: Smolová I. (2008), zaktualizowane

Szeroka oferta miejsc pracy, stosunkowo wysokie pensje, większe możliwości uzyskania mieszkania (najczęściej zakładowego) a dla mężczyzn, którzy z kopalniami podpisali wieloletnie kontrakty, dodatkowy przywilej zwolnienia z obowiązkowej wówczas dwuletniej służby wojskowej były czynnikami, które powodowały wyższy poziom życia w regionach przemysłowych. Okupione to było dewastacją ekologiczną, która w Zagłębiu Ostrawsko-Karwińskim przybierała duże rozmiary. Szkody górnicze były tu większe aniżeli np. na polskim Górnym Śląsku, ponieważ wydobywanie węgla było bardziej bezwzględne. Prawie nie stosowano tzw. podsadzki, czyli zapełniania wyrobisk piaskiem i innym materiałem, żeby zmniejszyć rozmiary zapadlisk na terenach wydobywczych. Czeskie władze uważały to za naturalną daninę za to, że ludzie mają ciepło i światło. Z czasem z powierzchni ziemi zniknęły całe gminy, jak np. stara Karwina, która w pierwszej połowie XX w. miała powyżej 20 tys. mieszkańców a obecnie jest obszarem praktycznie niezamieszkałym. Ludność przeniosła się do nowych dzielnic, takich jak Nowe Miasto, Raj czy Frysztat, na które przeniesiono starą nazwę Karwina, więc na mapach to miasto powiatowe nadal widnieje, tym niemniej nie jest tożsame z pierwotną wioską o tej nazwie.

Do dewastacji powierzchni ziemi dochodziło zanieczyszczenie powietrza i wód, trochę mniej spektakularne, ale łatwiej się rozpowszechniające i utrudniające życie o wiele większej liczbie mieszkańców regionu. Wskutek tego region Zagłębia Ostrawsko-Karwińskiego był generalnie postrzegany jako region bardzo zanieczyszczony i nieprzyjazny dla życia – w podobny sposób był zresztą postrzegany w Polsce Górny Śląsk w okolicach konurbacji katowickiej. Pomimo tego dzięki bodźcom ekonomicznym region nie miał problemów z pozyskiwaniem nowej siły roboczej, a więc i nowych mieszkańców.

Wysokie dochody ludności i generalnie znaczny rozwój regionalny obszarów przemysłowych nie muszą być oznaką wysokiego udziału regionu przemysłowego w PKB. Wprawdzie w okresie komunistycznym dane o PKB nie były publikowane ani w Czechosłowacji, ani w żadnym innym państwie i to nie tylko w skali regionalnej, ale nawet za całe państwa. Wynikało to z tego, że tych liczb nie można było wykorzystać propagandowo, ponieważ PKB był w krajach komunistycznych wyraźnie niższy w wysoko rozwiniętych krajach Zachodu. Tym niemniej po upadku komunizmu można było zrekonstruować niektóre składniki kształtowania się PKB. Z tych rekonstrukcji wynika, że w latach 70 czy 80 udział przemysłu w tworzeniu PKB już się zmniejszał, a udział przemysłu wydobywczego był wręcz znikomy. Z badań przeprowadzonych przez czeskich ekonomistów wynika, że brał on udział w tworzeniu ogólnokrajowego PKB w wysokości zaledwie 4% (Fischer i in. 2011).

1.2 Kraj Morawskośląski po upadku komunizmu

Upadek komunizmu spowodował stopniowe ograniczanie przemysłowego charakteru tego regionu. Początkowo proces ten był bardzo wolny i wielu mieszkańców a nawet specjalistów i przedstawicieli władz ludziło się, że proces ten nie będzie miał tak istotnych konsekwencji, jak w porównywalnych zagłębiach w Niemczech, w Anglii, Belgii czy północnej Francji. W pierwszej dekadzie zostało zamkniętych tylko bardzo mało zakładów a bezrobocie prawie

nie wzrosło, ponieważ utrata pracy dotknęła w pierwszej kolejności pracowników zatrudnionych na krótkookresowe umowy, przeważnie Słowaków, którzy wracali na Słowację, ponieważ był to okres dzielenia Czechosłowacji i formowania nowych państw: czeskiego i słowackiego.

Po trzech dekadach stało się jasne, że skutki ograniczania nierentownej produkcji przemysłu ciężkiego będą jednak znaczne. Ostatnia kopalnia Zagłębia Ostrawsko-Karwińskiego ma zostać zamknięta w roku 2022 a prace asanacyjne w nieczynnym już zagłębiu mają trwać co najmniej do roku 2035. Produkcję ograniczają także inne typowe dla tego regionu zakłady, przede wszystkim huty.

Na ich miejsce wchodzi wprawdzie nowy przemysł i usługi: informatyka, instytucje naukowe i wyższe uczelnie, ale one nie potrzebują tylu pracowników a przede wszystkim nie tych bez wykształcenia, jakimi są szeregowi pracownicy hut i kopalń. Oferta pracy w Kraju Morawsko-śląskim znacznie się zmniejszyła i powiat Karwina należy obecnie do czołówki trzech czeskich powiatów z największą liczbą bezrobotnych w skali ogólnopaństwowej.

Powoduje to zwiększoną emigrację. W odróżnieniu od Polski jednak tylko w niewielkim stopniu chodzi o migracje zagraniczne, a raczej wewnętrzne: do Pragi, Brna, Ołomuńca i innych bardziej atrakcyjnych miast czeskich. Dzisiaj emigracja jest głównym źródłem depopulacji regionu. Patrz tab. 5.

Tab. 5. Saldo migracji w trzech dekadach 1991–2015

Kraj	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	Celkem 1991–2015
Praga						
Środkowoczeski	3 350	22 458	58 687	32 817	45 421	162 733
Południowoczeski	2 317	1 625	971	912	973	6 798
Pilzeński	289	1 253	4 144	2 192	2 970	10 848
Karlowarski	–1 058	–2 373	–7 490	–6 257	–5 890	–23 068
Ustecki	–4 028	173	–9 242	–1 450	–7 159	–21 706
Liberecki	868	748	–1 032	–252	–1 325	–993
Hradecki	–152	303	–3 217	–1 761	–2 608	–7 435
Pardubicki	–18	215	481	15	–1 578	–885
Wyżyna	–1 642	–811	–4 969	–2 306	–3 755	–13 483
Południowomoraw.	1 345	2 021	–2 268	–3 031	1 093	–840
Ołomuniecki	757	–659	–5 440	–2 697	–3 419	–11 458
Zlinski	619	658	–2 762	–1 256	–3 308	–6 049
Morawskośląski	–6 314	–8 701	–14 510	–11 827	–15 585	–56 937

Podane za: Databáze Vnitřní migrace ČSÚ (2016)

Graficznie dobrze pokazuje kierunki migracji wewnętrznych w Czechach następująca ilustracja.

Ilustracja: Kierunki migracji 1991–2015



Obr. 9: Salda migračních proudů nad 2 500 migrantů podle krajů za období 1991-2015.

Zdroj: Databáze ArcČR 500 (2014), Databáze Vnitřní migrace ČSÚ (2016), Hubl (2019), vlastní výpočty.

Ilustracja z pracy doktorskiej Richarda Hubla (2020)

Utratę pozycji kraju z ekonomicznego punktu widzenia zamożnego pokazuje dobitnie tabela nr 6, w której kraje czeskie są uszeregowane wg średniej pensji brutto. Oprócz tego tabela podaje także (poza aktualną liczbą mieszkańców) również poziom bezrobocia w roku 2020. Okazuje się, że Kraj Morawskośląski plasował się w ubiegłym roku na 10 miejscu. Niższą średnią pensję odnotowały tylko 4 inne czeskie kraje. Jest to sytuacja diametralnie różna od kolejności odnotowanej w okresie przemysłowego boomu jeszcze pół wieku temu. Wówczas Kraj Morawskośląski znajdował się w pierwszej trójce na poziomie porównywalnym z czeską stolicą Pragę. A liczba bezrobotnych (w tym wypadku względna, ale w liczbach absolutnych byłoby to samo) jest najwyższa.

Tab. 6 Średnia pensja brutto i liczba bezrobotnych w czeskich krajach w roku 2020

Kraj	Liczba mieszk.	Średnia pensja brutto (Kč)	Bezrobocie %
Stolica Praga	1 325 280	42 760	3,23
Środkowoczeski	1 388 185	34 224	3,32
Południowomorawski	1 192 698	32 880	4,20
Pilzeński	590 461	32 800	3,34
Ustecki	819 713	31 530	5,41
Hradecki	551 343	31 289	3,02
Liberecki	443 842	31 265	4,05
Wyżyna	509 817	31 181	3,16
Południowoczeski	643 408	30 906	2,85
Morawskośląski	1 198 534	30 840	5,56
Ołomuniecki	631 836	30 469	3,68
Pardubicki	523 054	30 349	2,71
Zlinski	581 862	30 139	3,00
Karlowarski	294 331	29 687	5,27
Czechy razem	10 694 364	34 077	

Podane za: Český statistický úřad (2021)

Rozwój demograficzny (a właściwie w tym przypadku regres) i względny spadek dochodów ludności Kraju Morawskośląskiego świadczą o zmniejszającym się znaczeniu tego czeskiego kraju w strukturze gospodarczej i społecznej Czech. Czy można to jednak uznać za przejaw stagnacji wynikającej z osiągnięcia przez ten region trudno przekraczalnego pułapu określanego jako wyżej opisana „pułapka średniego rozwoju”?

Zakończenie

Brak dowodów na związek teorii pułapki średniego wdochodu z depopulacją Kraju Morawskośląskiego.

Wydaje się, że teoria pułapki średniego dochodu niezupełnie pasuje do wyjaśnienia tendencji depopulacji i zmniejszenia dochodów ludności w Kraju Morawskośląskim. Wszystko wskazuje na to, że Kraj Morawskośląski faktycznie dopasowuje się do średniej ogólnopństwowej, ale zbliża się do niej „z góry”, z poprzedniej pozycji na szczycie, którą zajmował w połowie XX w. Trudna transformacja gospodarki z ciężkiego przemysłu na bardziej nowoczesne branże gospodarcze powoduje spadek tak pozycji materialnej wytwarzania PKB jak i materialnego poziomu życia. Ten spadek trwa już mniej więcej od trzech dekad i na razie nie wiadomo, gdzie

się zatrzyma. Kraj Morawskośląski w nowej rzeczywistości może spaść nawet znacznie poniżej średniej i znaleźć się wśród krajów ekonomicznie najsłabszych.

Analogia wyczerpania łatwych źródeł wzrostu gospodarczego przez przyciągnięcie do pracy w przemyśle licznych do tej pory rolników może obowiązywać dla całego państwa czeskiego, ale i w tym przypadku należy stwierdzić, że ten proces nastąpił w nim już około sto lat temu. W Kraju Morawskośląskim nastąpiło to jeszcze wcześniej, mianowicie już na przełomie XIX i XX w.

Ponieważ sama koncepcja „pułapki średniego dochodu” jest stosunkowo nowa, wymaga jednak niewątpliwie kontynuowania prac nad jej weryfikacją. W obecnym tekście bez bardziej szczegółowej analizy nie jesteśmy w stanie udowodnić ani obalić postawionej na wstępie tezy. Chcemy tu jedynie zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku Kraju Morawskośląskiego raczej trudno jest jego aktualną stagnację przypisywać „pułapce średniego dochodu”. Pomimo tego możemy założyć, że po odpowiednim zmodyfikowaniu tej koncepcji teoretycznej i jej przystosowaniu do skali regionalnej, można będzie w przyszłości jakieś podobieństwa między teoretyczną konstrukcją a opisem rzeczywistości wykryć.

Literatura

Agénor P.-R., Canuto O. (2012): Middle-Income Growth Traps, Policy Research Working Paper 6210, World Bank, Washington

Český báňský úřad – bazy danych (online: www.cbusb.cz)

Český statistický úřad – bazy danych (online: www.czso.cz)

Eigner Peter, Andrea Helige (1999): Österreichische Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Brandstätter, Wien, 13.

Fischer Jakub, Jaroslav Sixta, Stanislava Hronová, Richard Hindls, Kristýna Vltavská (2013): Odhady zdrojů a užití hrubého domácího produktu ČR pro roky 1970–1989 v metodice ESA 1995. Politická ekonomie, č. 1, 3–23

Historický lexikon obcí ČR 1869–2005. Český statistický úřad, Praha 2006.

Hubl Richard (2020): Vnitřní migrace obyvatelstva ve východní části České republiky: regionálně-geografická analýza. Masarykova univerzita, Brno.

Smolová Irena (2008): Těžba nerostných surovin na území ČR a její geografické aspekty. Univerzita Palackého, Olomouc.

WSPARCIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW (NIE TYLKO) NA POZIOMIE REGIONALNYM

Lucie Kamrádová

Streszczenie

Małe i średnie przedsiębiorstwa uznawane są za jeden z kluczowych czynników rozwoju gospodarki w poszczególnych państwach. Są źródłem innowacji, nowych miejsc pracy i siłą napędową gospodarki. To właśnie wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzi do rozwoju lokalnej gospodarki, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Celem artykułu jest analiza aktualnej sytuacji wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie regionalnym, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji pandemicznej i jej wpływu na ten biznes.

Słowa kluczowe

Gmina, prawo, zawód, region, przedsiębiorczość

Wprowadzenie

Kwestia pułapki średniego dochodu (Middle income trap) jest od kilkadziesiąt lat podejmowana w różnych krajach w związku z ich rozwojem gospodarczym. W istocie wyraża inwestycje w infrastrukturę i edukację, czyli w budowaniu wysokiej jakości systemu edukacji, który następnie wspiera kreatywność i przełomy w nauce i technologii, które można zastosować do „powrotu” do gospodarki. Jest kilka punktów widzenia na ten temat, a jednym z możliwych rozwiązań jest wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, co stwarza przestrzeń dla czynników ograniczających pułapkę średniego dochodu. Nie chodzi jednak tylko o samodzielne małe i średnie przedsiębiorstwo, ale ich związek z systemem edukacji i wsparciem państwa. Pod tym względem tworzy to trójkąt relacji między małymi i średnimi przedsiębiorstwami – edukacją – państwem. Kwestia ta dotyczy jednak całego spektrum działań i zagraża wielu krajom rozwiniętym. W 2017 roku Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) zwrócił uwagę na to, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej są zagrożone wpadnięciem w pułapkę średniego dochodu. Biorąc pod uwagę obecną sytuację pandemiczną, która już drugi rok z rzędu dotknęła nie tylko wydarzenia ogólnoswiatowe

w społeczeństwach, ale także politykę gospodarczą poszczególnych krajów, widać wyraźnie, że zagrożenie to staje się jednym z poważnych problemów, którym należy się zająć, nie tylko w ramach Europy. To rozwiązanie musi zostać wprowadzone zarówno na polu zawodowym, akademickim, jak i politycznym, które powinny się uzupełniać, wspierać i łączyć. W artykule za priorytet przyjęto przedstawienie w ogólnych zarysach możliwości zapobiegania lub minimalizowania z wyprzedzeniem pułapki średniego dochodu, poprzez wspomnianą już relację trójkąta z trzema filarami, a mianowicie małe i średnie przedsiębiorstwa – edukacja – państwo. Metody użyte w tym artykule opierają się głównie na analizie, porównaniu, dedukcji, które raczej spełniają zasady badań jakościowych. W artykule będzie również użyto danych wtórnych.

1. TEORETYCZNA DEFINICJA PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU I JEJ ZWIĄZKU Z PRZEDSIĘBIORSTWEM I EDUKACJĄ

Wspomniany EBOR odnosi się do pułapki średniego dochodu jako do stanu, w którym kraj stał się nieco bogatszy, zwykle na poziomie 1–2/3 PKB na mieszkańca, ale wyczerpał swoje obecne przewagi konkurencyjne, zwykle głównie w postaci taniej siły roboczej. Wobec powyższego nie jest wówczas w stanie znaleźć innego modelu wzrostu. To właśnie Europejski Bank zwraca uwagę, że w wielu krajach są nawet grupy, które są zainteresowane tym, by obecny stan rzeczy się nie zmienił. W związku z tym podkreśla, że nie ma ogólnie funkcjonującej obrony przed wpadnięciem w pułapkę średniego dochodu, ale sama formułuje pewne zalecenia. Należą do nich następujące czynniki: tworzenie przestrzeni do tworzenia i rozwoju nowych firm; unikanie nadmiernej regulacji rynków pracy i kapitału; inwestycje infrastrukturalne; nacisk na poprawę środowiska. Rekomendacje te dotyczą powszechnie, jednak dla Republiki Czeskiej, która prawie piętnaście lat temu odstąpiła z listy krajów, którym EBOR pomaga w udzielaniu pożyczek i porad, a które są przynajmniej tematem do dyskusji.

Przykładowo ekonomista Tim Taylor zwraca uwagę, że o pułapce średniego dochodu mówi się głównie w związku z krajami, którym udało się dostać do grupy o średnich dochodach, ale nadal mają problem z dalszym rozwojem gospodarczym, kiedy nie mogą bardziej wykorzystać swojego potencjału, co jest zgodne z zaleceniami EBOR (patria.cz). Bardzo interesująca w tej kwestii jest Teza o priorytetach Republiki Czeskiej 2030. Materiał ten został przekazany do Rady Rządowej do spraw zrównoważonego rozwoju jako wstępny dokument Komitetu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego. Materiał przedstawiony jest jako czysto dyskusyjny i znajdziemy w nim definicję dziesięciu problemów i możliwości ich rozwiązania. Teza piąta bezpośrednio opisuje obecną sytuację, a konkretnie jest zdefiniowana następująco: „*Gospodarka czeska znajduje się prawdopodobnie w szczególnej wersji pułapki średniego dochodu i jest zagrożona powolną lub zatrzymaną konwergencją z gospodarkami rozwiniętymi*”. Poszczególne tezy są dalej podzielone na inne podkategorie, które materiał dalej analizuje. Całość jest bar-

dzo ciekawa i pomimo tego, że teza numer pięć wprost mówi o problemie pułapki średniego dochodu, znajdziemy w tekście również odniesienie do tez, które dotyczą danego zagadnienia, np. z zakresu inwestycji, PKB czy innowacji. Ogólnie jednak materiał wspomina głównie o następujących rzeczach.

Po 2008 r. Republika Czeska przez sześć lat przeszła zmianami stosunkowo krótkich recesji oraz nieznacznych i krótkich okresów koniunktury, które się w zasadzie wyrównały do końca 2014 r. Można zatem stwierdzić, że albo się średnioterminowo ujawniają wady straconej dekady, albo jest to wyzwanie długofalowego niskiego wzrostu gospodarczego. W związku z powyższym stawia się trzy hipotezy: 1. Spowolnienie ma charakter przejściowy, związany z kryzysem i silną konsolidacją fiskalną; 2. Spowolnienie jest długoterminowe, ale odwracalne, jeśli nastąpi zasadnicza reforma gospodarki; 3. Spowolnienie jest trwałe i nieodwracalne, związane jest z zasadniczymi zmianami w gospodarce światowej. Jeśli skłaniamy się ku możliwości długoterminowej stagnacji, pytanie w istocie brzmi, czy znajdujemy się w jakiejś nowej pułapce średniego dochodu, która została częściowo potwierdzona w przypadku niektórych słabiej rozwiniętych i rozwijających się gospodarek. Jednym z rozwiązań trwałego odwrócenia spowolnienia gospodarczego jest np. handel zagraniczny, oparty na współpracy z dzisiejszymi, szybko rozwijającymi się gospodarkami (Azja Południowo-Wschodnia, Ameryka Łacińska czy grupa BRICS). W powyższym istnieje jednak realna możliwość, że wymienione kraje, podobnie jak Czechy, dostaną się do zagrożenia lub bezpośrednio wpadną w pułapkę średniego dochodu. Ciekawą ideę pułapki średniego dochodu przedstawia Komitet Rozwoju Społeczno-Gospodarczego w odniesieniu do własności. Dalej rozwija tę ideę jako hipotezę, że RC nie wpadła w pułapkę średniego dochodu w wyniku kryzysu, ale rezygnując z własności czeskich firm i praw pokrewnych, a zamiast tego aspiruje do bycia miejscem produkcji zagranicznych firm z przeważającą pracą, która odpowiadała renomie i specjalizacji Republiki Czeskiej (Wizja Republiki Czeskiej w 2030 r., Komitet ds. Rozwoju Społeczno-Gospodarczego). Idea ta w zasadzie spełnia samą definicję pułapki średniego dochodu, kiedy to krótkoterminowe myślenie poszczególnych podmiotów gospodarczych doprowadziło Czechy do pułapki średniego dochodu, i kiedy droga powrotna wydaje się o wiele bardziej skomplikowana niż dotychczasowa. Generalnie należy samokrytycznie zastanowić się, czy fakt, że Czechy nie są np. liderem technologicznym, który w oparciu o krajowe badania i rozwój wytwarza topowe produkty w skali globalnej, przynoszące wysokie zyski dla krajowej gospodarki, dobrze płatną pracę i wysokie dochody do skarbu państwa, nie jest winą samych Czech i ich polityki publicznej. Ogólna sytuacja wywołuje więc ideę, która jest pierwotnym celem tekstu, a mianowicie wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, w której otwiera się przestrzeń dla innowacji oraz oryginalnych pomysłów i rozwiązań. Towarzyszy temu rozwój kapitału ludzkiego połączonego głównie z edukacją wysokiej jakości wspierającą kreatywność, która prowadzi do wspomnianych już innowacji i kreatywnych rozwiązań. W tym miejscu należy zaznaczyć, że Czechy mają możliwość i rezerwy do działań w tej sprawie. Jej system szkolnictwa wyższego, ale także szkół zawodowych jest na bardzo wysokim poziomie, jednak wsparcie przedsiębiorczości i prowadzenia do niej przez państwo jest znacznie mniejsze niż byłoby to pożądane.

2. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA ORAZ EDUKACJA JAKO JEDNA Z DRÓG PUŁAPKI ŚREDNICH DOCHODÓW?

Definicja i teoretyczne określenie małych i średnich przedsiębiorstw, czyli przedsiębiorczości, zasadniczo znajduje odzwierciedlenie w liczbie pracowników i dochodach. Ogólnie rzecz biorąc, małe i średnie przedsiębiorstwa to kategoria firm o małej liczbie pracowników. Pojedyncze kraje i instytucje stosują różne kryteria definiowania tej kategorii, jednym z nich jest na przykład liczba pracowników. Unia Europejska uznaje za limit 250 pracowników, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych jest to 500 pracowników. W literaturze specjalistycznej dla tego typu działalności często stosuje się skrót SME (Small and Medium Enterprise) lub SMB (Small and Medium Business). Jest oczywiste, że takie ograniczenie niesie ze sobą zarówno pozytywy, jak i negatywy. Na przykład Novotný i Suchánek w swej pracy *Nauka o podniku I (Teoria Biznesu I)* stwierdzają, że małe i średnie przedsiębiorstwa przynoszą korzyści, takie jak elastyczne reagowanie na zmiany, innowacyjność, tworzenie miejsc pracy, odporność na recesję gospodarczą czy szybkość podejmowania decyzji biznesowych, bez skomplikowanego procesu decyzyjnego w ramach hierarchii struktury korporacyjnej (Novotný, Suchánek 2004). Havlíček i Kašík uzupełniają powyższe o elastyczność, która ich zdaniem jest jedną z głównych przewag konkurencyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, a mianowicie ich pozycji wobec międzynarodowych i dużych korporacji (Havlíček, Kašík 2005). Nieodłącznym atutem jest również bezpośredni kontakt z kierownictwem firmy, co wiąże się z relacją zaufania opartą na znajomości problemów osobistych pracowników. Tracąc anonimowość i sprawiając, że pracownicy czują się ważniejsi w odniesieniu do swojej wydajności pracy, tworzy się środowisko dla nowych i innowacyjnych praktyk, które mogą się wyłonić. Dzięki dobrej atmosferze pracy wielu pracowników jest często gotowych do wymiany wysokich dochodów i komfortowego środowiska pracy na większą elastyczność i satysfakcję z pracy, jaką zapewniają małe i średnie przedsiębiorstwa. To tutaj jest szansa na zastosowanie nowych trendów w tym obszarze, a następnie czerpanie z nich korzyści, zarówno po stronie firmy, jak i pracowników. Ta atmosfera wnosi do firmy nowe pomysły i innowacje w zakresie przepływu pracy, w których pracownicy mogą pokazać swoją kreatywność i potencjał myślowy bez poczucia zagrożenia przez wyróżnianie się z tłumu, jak to ma miejsce w przypadku dużych firm. Jeśli jednak w tekście wspomina się o zaletach małych i średnich przedsiębiorstw, nie wolno pomijać wad, które są częścią każdego ludzkiego, społecznego, a tym samym biznesowego procesu. Wspomniani już Novotný i Suchánek podchodzą do tego zagadnienia stosunkowo racjonalnie. Głównymi wadami w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw są m.in. ograniczone możliwości zatrudniania ekspertów w czynnościach administracyjnych i zarządczych, co wynika głównie ze struktury takich przedsiębiorstw. Kolejnym minusem jest wyższa intensywność pracy i mniej sprzyjające warunki pracy, co zdaniem autorki tekstu jest sporne, ze względu na pozytywny nastrój w miejscu pracy i możliwość rozwijania potencjału ludzkiego, który w minimalnym stopniu równoważy powyższej wymienione. Ograniczone możliwości uzyskiwania korzyści z zakresu produkcji, ogólnie rzecz biorąc, czynnik ten można uznać za ograniczający, ale zależy to od charakteru prowadzonej działalności i innowacyjności lub innowacyjnego produktu, który podmiot gospodarczy wprowadza na rynek. A także ograniczone środki na promocję i reklamę, co samo w sobie może wynikać z oryginalności produktów wytwarzanych przez

małe i średnie przedsiębiorstwa. (Novotný, Suchánek 2004) Havlíček i Kašík wręcz przeciwnie znajdują największe wady w obszarze marketingu, głównie o charakterze personalnym. Mówią o tym, że wymagania dotyczące kwalifikacji menedżerów są znacznie wyższe niż w większej i bardziej hierarchicznie podzielonej organizacji, np. istnieje duża presja na zasoby ludzkie i ich kreatywność oraz analityczne myślenie (Havlíček, Kašík 2005). Z powyższego wynika jednak, że negatywy małych i średnich przedsiębiorstw są w istocie bodźcami, które powinny je przede wszystkim przekształcić w pozytywy. Małe i średnie przedsiębiorstwa bowiem tworzą przestrzeń dla innowacji i kreatywności, z dobrymi warunkami pracy i rodzinną atmosferą. Chociaż tego stwierdzenia nie można traktować ogólnie, to jednak można je uznać za opłacalną inwestycję, właśnie z punktu widzenia zapobiegania wspomnianej już pułapce średniego dochodu. Za jedną z głównych przeszkód we wspieraniu i funkcjonowaniu małych i średnich firm można uznać także niewielkie wsparcie ze strony państwa w postaci korzystnych pożyczek, dotacji i aparatu biurokratycznego, co znacząco wpływa na motywację w tym zakresie większego realizowania się. Możliwościami wsparcia są platformy i stowarzyszenia biznesowe, które mają nieodłączny wkład w rozwój tego typu przedsiębiorstwa. Przykładem jest Stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorców w RC.

W związku z powyższym nieodłączną częścią wyjścia z pułapki średniego dochodu i jej zapobiegania jest stworzenie systemu edukacji wspierającego innowacyjność i kreatywne myślenie. W Republice Czeskiej jest system edukacji na wszystkich poziomach nieodłącznie oparty na prawie. Na rynku istnieje również duża liczba agencji szkoleniowych, które oferują szereg szkoleń przekwalifikowujących, w tym aktywną politykę zatrudnienia, którą gwarantuje polityka państwa. Jednak to system edukacji i trend uczelni, które obecnie starają się jak najlepiej odpowiadać na sytuację na rynku pracy, są jednym ze sposobów na kształcenie kreatywnych osób z potencjałem wypełnienia przestrzeni do zakładania małych i średnich przedsiębiorstw. W odpowiedzi na powyższe można jednak zwrócić uwagę na przestrzeń, jaka rozwija się w ostatnich latach w edukacji w Czechach, a mianowicie szkół zawodowych bez matury i tych z maturą. To właśnie absolwenci tego poziomu wykształcenia mają największe warunki do zakładania małych i średnich przedsiębiorstw z elementami innowacyjnymi i możliwościami współpracy z firmami, które uczestniczą w ich kształceniu. Pozostaje jednak do dyskusji, w jakim stopniu jest przygotowanie na tym poziomie kształcenia, aby mogli uważać się za pewnych siebie absolwentów z wizją, aby założyć własną firmę spełniającą definicję małych i średnich przedsiębiorstw.

Wyżej wymienione przywołuje zatem pierwotny cel, jakim jest stworzenie warunków dla przedsiębiorstw, co z kolei nie stwarza miejsca na pułapkę średniego dochodu. Istnieje rodzaj bezpośredniej relacji, która wskazuje, że na rozwój otoczenia biznesowego wpływa jego jakość. Tworzą go uwarunkowania z zakresu ustawodawstwa, infrastruktury instytucjonalnej, organów państwowych reprezentowanych przez ustawodawcę i ministerstwa, a także instytucji i agencji państwowych lub wspieranych przez państwo, sądów i władz publicznych (Rada Rozwoju Środowiska Przedsiębiorczego 2007). Warunki te można wyczerpująco podsumować w następujących punktach:

- Finanse
- Polityka rządu
- Zasoby ludzkie i edukacja

- Przekazywanie wyników nauki i badań do praktyki
- Partnerzy biznesowi, usługi i prawo
- Sytuacja na rynku
- Mentalność przedsiębiorcza i programy wsparcia biznesu

Pierwsze dwa punkty są bezpośrednio powiązane, jeśli chodzi o materialną podstawę utworzenia małego i średniego przedsiębiorstwa. Finanse to jeden z czynników, który często ogranicza początkującego przedsiębiorcę z obawy przed niekorzystnymi pożyczkami i kredytami, które często nie są wystarczająco wspierane przez państwo. Zasoby ludzkie i edukacja to czynnik dyskusyjny. Dobre wykształcenie i ogólna wiedza nie skłaniają ludzi, by samodzielnie rozpocząć działalność. A przeciwnie, prowadzenie placówek edukacyjnych wspierających kreatywność i kreujących zdrową, pewną siebie osobę, która chce odnieść sukces na rynku pracy, może być jednym ze sposobów wspierania tego zjawiska w społeczeństwie. Idzie za tym wspomniane przekazywanie wyników nauki i badań do praktyki (w tym zakresie chodzi nie tylko o wyniki z laboratoriów naukowych szkolnictwa wyższego, ale także z kierunków szkół zawodowych). Ostatnim obszarem wpływającym na przestrzeń wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw jest relacja między środowiskiem biznesu a środowiskiem, które generalnie tworzy ustawodawstwo państwowe i prawne obowiązujące na całym terytorium. Niewystarczająca definicja prowadzi następnie do obaw o założenie firmy lub próby jej utrzymania.

W Republice Czeskiej podstawą prawną małych i średnich przedsiębiorstw jest ustawa nr 47/2002 Dz.U. Ustawa o wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw, która określa status prawny tych przedsiębiorstw z ogólnego punktu widzenia obowiązujący na terenie Republiki Czeskiej.

3. INNOWACJE W MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTWACH – PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK

W kontekście pandemii, która będzie miała nieprzewidywalne skutki na sytuację gospodarczą poszczególnych krajów, należy reagować i wspierać możliwości jak najmniejszego pogłębienia pułapki średniego dochodu i starać się jak najbardziej temu zapobiegać. W RC działa stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorstw Republiki Czeskiej (zwane dalej AMSP CR), które przedstawia się jako otwarta, apolityczna platforma dla małych i średnich przedsiębiorstw, drobnych przedsiębiorców oraz organizacji z całej Republiki Czeskiej. Oprócz projektów legislacyjnych zajmuje się także takimi tematami jak eksport, innowacyjność, finansowanie i edukacja, które spełniają warunki do zwalczania wspomnianej pułapki średniego dochodu. We współpracy z partnerami AMSP CR nieprzerwanie realizuje projekty ukierunkowane na bieżące problemy w swojej dziedzinie, wspierane badaniami rynku itp. W 2020 r. AMSP CR przeprowadziła badania skoncentrowane na tym, jak przedsiębiorstwa postrzegają ramy covid-19 w dzisiejszych warunkach, oraz innowacyjność w małych i średnich przedsiębiorstwach. W badaniu wzięło udział 300 firm (37% z nich to firmy rodzinne). Główne wnioski z badań są

bardzo interesujące, gdyż nie odpowiadają katastroficznemu scenariuszowi nieprzygotowania małych i średnich przedsiębiorstw na nieoczekiwaną sytuację pandemiczną i związane z tym ograniczenia. W prezentacji wyników AMSP ČR stwierdza, że nawet w czasach pandemii firmy nie planują zaprzestać z inwestowaniem w innowacje. Ponad 90% planuje te inwestycje, najczęściej są to plany innowacji technologicznych, patrz Wykres 1. Jednocześnie firmy planujące inwestycje (45%) zakładają, że pandemia może zwolnić ich plany. Zgadzają się też, że są pod presją i nie mają dużego pola do rozwoju. W wyniku tych wskaźników ponad połowa badanych firm mówi o odpowiedzialności podmiotów państwowych wobec firm. Interesująca jest informacja z zakresu firm rodzinnych, które w większym stopniu niż inne opierają się na finansowaniu kredytów bankowych, a mniej na dotacjach, patrz Wykres 2. Bardzo ciekawe są wyniki badania z 2021 r., które odbyło się w lutym 2021 roku i skierowane było do drobnych przedsiębiorców i właścicieli firm, menedżerów, dyrektorów małych i średnich przedsiębiorstw o wielkości 4–250 pracowników. Tutaj już są widoczne konsekwencje pandemii koronawirusa i obawy, które pojawiły się w ciągu ostatniego roku. Wśród głównych wniosków z tego badania stowarzyszenie stwierdza na przykład, że sytuacja wokół Covid-19 negatywnie wpłynęła na 2 na 3 małych i średnich przedsiębiorstw. Główną i najczęstszą przyczyną jest zmniejszenie zamówień lub konieczność przerwania/ograniczenia czynności. 3 na 10 firm musiało sięgnąć do rezerw finansowych w związku z zaistniałą sytuacją. Taka sama ilość firm odłożyła inwestycje z powodu pandemii. W zakresie form pomocy firmy najczęściej korzystały z bonusu kompensacyjnego oraz Programu Antywirus. 4 na 10 firm nie korzystało z żadnej formy pomocy. W prognozach na 2021 r. firmy nie zgadzają się – wzrost i spadek obrotów oczekują mniej więcej taka sama ilość firm. Lekka większość (55%) firm dotkniętych kryzysem spodziewa się, że wyjście z kryzysu zajmie im ponad rok, więcej szczegółów na wykresie 3. (AMSP ČR, 2021)

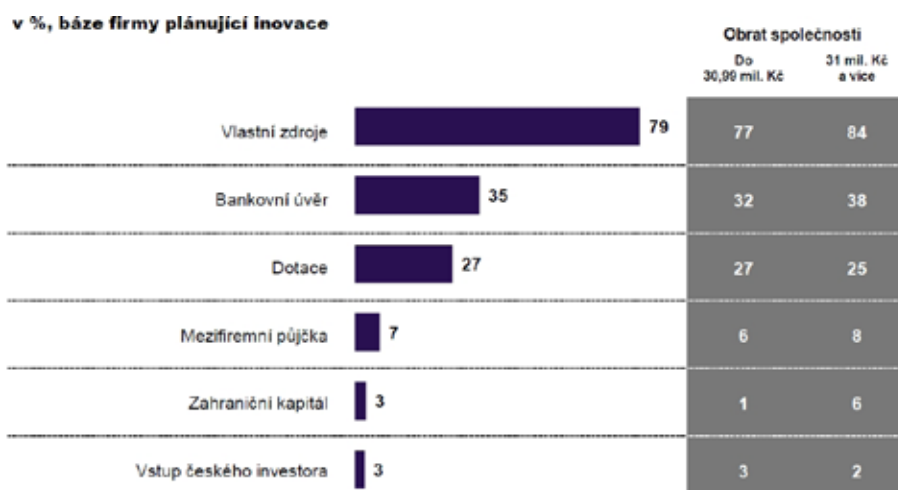
Wykres nr 1 W jakich obszarach planujecie wprowadzać innowacje w ciągu najbliższych 12 miesięcy?



Dostupné w: AMSP ČR, 2020.

Stowarzyszenie stwierdza na powyższym wykresie, że jest to klasyczny rozwój, ponieważ firmy wiedzą, że nie mogą sobie pozwolić na stagnację, ale niestety w ostatnich latach inwestowanie w innowacje było utrudnione przez nielogicznie wysokie płace i brak wykwalifikowanej siły roboczej. Można stwierdzić, że również z tego powodu Czechy wciąż nie osiągają poziomu Austrii czy nawet Niemiec. Firmy, które nie posiadały wystarczającej „poduszki” inwestycyjnej, dotknął teraz okres koronawirusa, kiedy niepewność jest jedyną pewnością. W takiej chwili logiczne jest, że firmy dwukrotnie rozważają każdą inwestycję, w tym w innowacje. Jednocześnie jednak wiedzą, że innowacje – jeśli im się uda – są przynajmniej małym wyjściem z kryzysu. Jednak niestabilność może wstrzymać innowacje i zwiększyć ilość firm, które nie planują żadnych inwestycji nawet o 20–30% (AMSP CR, 2020).

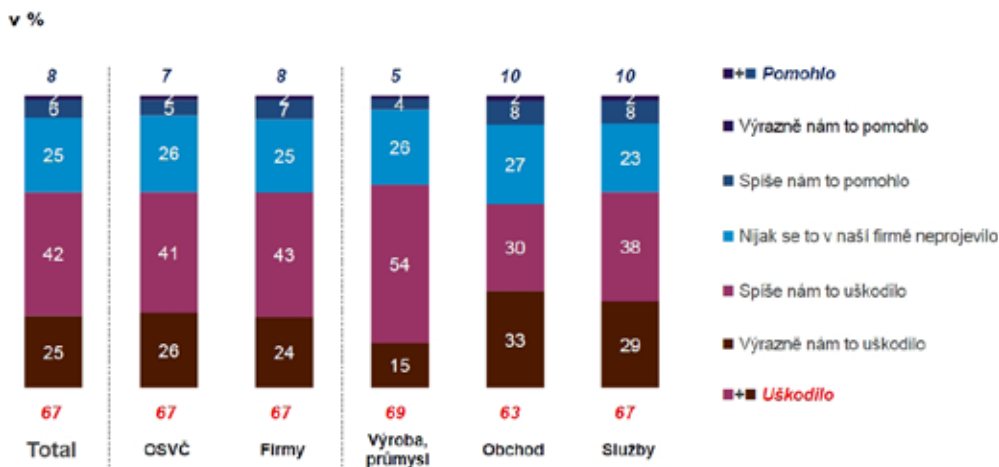
Wykres nr 2 W jaki sposób będą innowacje finansowane?



Dostupné w: AMSP ČR, 2020.

W przeciwieństwie do inwestycji, na przykład w rozbudowę maszyn lub budynków, które firmy masowo finansują ze źródeł zewnętrznych (zwłaszcza kredytów bankowych), tak jest w przypadku innowacji, jak twierdzi stowarzyszenie. Rzecz w tym, że innowacyjność przybiera wiele form, a niektóre z nich mogą być jeszcze trudniejsze do uchwycenia przez banki – przynajmniej tak postrzegają to firmy. Są to np. inwestycje w innowacje procesowe czy częściową cyfryzację. W przypadku dotacji wadą jest to, że firmy muszą taką inwestycję zaplanować długoterminowo, rozplanować dobrze w czasie, a następnie „trafić” na wymogi tytułu dotacji. Otrzymanie dotacji wyraża również pewną jakość projektu, biznesplan dotyczący innowacji itp. (AMSP CR, 2020).

Wykres. Nr 3 Wpływ sytuacji pandemicznej na przedsiębiorczość



≈ródlo: AMSP ČR, 2021.

Badanie zostało przeprowadzone po prawie roku pandemii i zgodnie z oczekiwaniami, co najmniej 2/3 małych i średnich przedsiębiorstw odczuła negatywne skutki. Wykresy nr 1 i 2 nadal pokazują optymistyczne nastroje wśród przedsiębiorców, po dobrze zdołanej pierwszej fali. Jednak późniejszy rozwój globalny stosunkowo szybko przekształcił te nastroje w pesymistyczne poglądy na temat biznesu i późniejszych inwestycji. AMSP ČR wprost stwierdza w komentarzu: „Ograniczenie działalności, a nawet jej zamknięcie to oczywiście zawsze poważna sprawa, ale nadal dla firmy zatrudniającej dziesiątki lub setki pracowników nie chodzi o to ”zgasić i na chwilę zamknąć drzwi.” Ciągniecie za sobą ten zespół pracowników, który nikt w pełni nie zrekomensuje, raty kredytów, które bez moratorium mogą w kilka miesięcy zlikwidować wieloletnią, ciężką pracę, z którą często wiąże się prowadzenie przedsiębiorstwa. Płacicie umowy czynsz, usługi, nawet jeśli z nich nie korzystacie. I dodatkowo inne koszty stałe” (AMSP ČR, 2021) Wyżej wymienione sugeruje to, że sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw nie jest najlepsza, jednak należy polegać na mentalności Czecha i jego usiłowanie o pokonywanie pojawiających się przeszkód. Dla wielu małych i średnich przedsiębiorstw pozytywy prowadzenia własnej firmy (które autorka tekstu podaje wyżej) wciąż przeważają nad negatywami, które przyniosła również pandemia.

Zakończenie

Nie można zaprzeczyć, że na początku 2020 r. koronawirus zadał światowej gospodarce i biznesowi cios, którego wielu przedsiębiorców i państw się nie spodziewało. Sytuacja ta zasadniczo zmieniła również warunki prowadzenia przedsiębiorstw. W szczególności są to warunki dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, które stały się grupą najbardziej zagrożoną, przy czym główny udział wynika głównie z ograniczeń państwowych, które zasadniczo ograniczyły ich działalność do

minimum. Biorąc pod uwagę, że w Czechach przedsiębiorcy małych i średnich firm stanowią 99% i zatrudniają około 62% wszystkich pracowników w kraju, oczywiste jest, że ich funkcjonowanie ma kluczowe znaczenie dla gospodarki, a ich istnienie dość znacząco zmniejsza zagrożenie pułapki średniego dochodu. Sytuacja, która zaistniała, prowadziła i nadal prowadzi do refleksji nad nowymi rozwiązaniami problemów i oceną tej sytuacji. Rozwiązanie tego problemu przyniosło pomysły, które mają pozytywny wpływ np. na zrównoważony rozwój, czyli bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, wsparcie współpracy, mobilność, cyfryzację i innowacyjność. Kolejnym czynnikiem jest niezaprzeczalnie przynależność, poczucie społeczne i świadomość własnej śmiertelności. Platforma, która działa na terenie całej Republiki Czeskiej (AMSP CR), stara się wesprzeć tę formę działalności w odpowiedzi na powyższe. Poprzez swoje komisje zawodowe jest miejscem do uwag i wsparcia dla przygotowawczej legislacji, polityki eksportowej, badań, rozwoju i innowacji, a także finansowania, dotacji i edukacji, co deklaruje nie tylko na swojej stronie internetowej, ale także poprzez działania, które podejmuje i prezentuje w tym zakresie. Swoje główne działania skupia w dziesięciu grupach małych i średnich przedsiębiorstw, którymi są: początkujący przedsiębiorcy, firmy rodzinne, rzemieślnicy, kobiety w przedsiębiorstwie, zakłady handlowe, małe restauracje, drobni hodowcy, przedsiębiorcy 55+, przedsiębiorczość cyfrowa i przedsiębiorcy z obszarów wiejskich. W każdym z tych segmentów tworzy serwis informacyjny i rozrywkowy dla członków. Specyficzne usługi to dział SOS, który rozwiązuje problem szykanowania małych przedsiębiorcy, lub internetowe centra doradcze skoncentrowane na bieżących sprawach (EET, GDPR, Reżim Ukrainy itp.)

W związku z powyższym nie można lekceważyć starań państwa o wsparcie tych podmiotów gospodarczych podczas kryzysu koronawirusowego, poprzez dotacje, które zostały zaprojektowane i wdrożone przez rząd podczas trwania pandemii. Pomimo to, wsparcie to było jednak praktycznie niewystarczające, niestety nie w takim stopniu, jaki deklarowano przez AMSP CR. Wróćmy jednak przede wszystkim do istoty tekstu, jaką była pułapka średniego dochodu i jej wsparcie. Z powyższego możemy zdefiniować następujące momenty zagrożenia dla całej gospodarki.

- Stagnacja innowacji – w tym przypadku jest to problem całej gospodarki państwa. Niewystarczające wsparcie dla innowacji, które wiąże się z kolejnymi aspektami, takimi jak edukacja na wszystkich poziomach, i prowadzi do pułapki średniego dochodu.
- Stagnacja edukacji – to zagrożenie dotyczy całego systemu edukacji, nie tylko w Republice Czeskiej. Pożądane jest wspieranie kreatywnego myślenia w nauczaniu, szkolnictwie średnim i wyższym we współpracy z praktyką. Przeciwnie prowadzi do zagrożenia pułapką średniego dochodu.
- Stagnacja ustawodawstwa – groźba niewystarczających i nieaktualnych zagadnień legislacyjnych, które nie reagują na bieżące wydarzenia w społeczeństwie i na rynku (regionalnym, krajowym i globalnym), ale prowadzą do zagrożenia pułapką średniego dochodu.
- Niewystarczające wsparcie i motywacja ze strony państwa i platform na poziomie państwowym i regionalnym – z tekstu wynika, że bez pozytywnego spojrzenia na małe i średnie przedsiębiorstwa ze strony rządu i społeczeństwa nie jest możliwe wykorzystanie całego potencjału oferowanego przez poszczególne segmenty, co prowadzi do zagrożenia pułapką średniego dochodów.

- Informacje – w skali ogólnej niezbędne są wystarczające informacje na ten temat. Informacje te są ważne w relacji między edukacją, rządem i platformami, takimi jak AMSP CR. Na tym poziomie pożądana jest współpraca i otwieranie nowych możliwości, promowania wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, w tym przede wszystkim zapobieganie zagrożeniu pułapką średniego dochodu.

Zagrożenia te to tylko zarys zagadnienia, które często niesie ze sobą głębsze problemy, także w odniesieniu do rynku pracy i polityki zatrudnienia w danym kraju, czyli w Czechach. Ale jakie są szanse dla poszczególnych państw, właściwie Czech, aby zapobiec pułapce średniego dochodu? Ta kwestia została również poruszona w tekście, z którego można zdefiniować kilka możliwości zapobiegania pułapce średniego dochodu. Za następujące możliwości autorka uważa:

- Edukacja
- Informacje
- Ustawodawstwo
- Wsparcie socjalne
- Tradycja

Wszystkie powyższe możliwości można rozumieć zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, patrz poprzedni tekst. Edukacja jest w zasadzie podstawą dla dalszego przedsiębiorstwa. Niezbędne jest pogłębienie ogólnej świadomości obecnej sytuacji, zachęcanie do kreatywności i jak najpełniejsze wprowadzanie w życie wszelkich działań edukacyjnych. Wiąże się to również z informacjami, które powinny być przekazywane nie tylko na wszystkich poziomach edukacji, ale także obywatelom i organizacjom, które dzięki temu mogłyby lepiej uczestniczyć w procesie gospodarczym. Ustawodawstwo państwowe jest nierozdzielnie związane z każdym przedsiębiorstwem, można więc stwierdzić, że odpowiednio zdefiniowane ustawodawstwo ułatwia podjęcie decyzji o tym, czy zostać małym lub średnim przedsiębiorcą, czy w ogóle nie prowadzić działalności gospodarczej. Ostatnie dwie możliwości to wsparcie społeczne i tradycje społeczeństwa. Generalnie można powiedzieć, że małe i średnie przedsiębiorstwa oraz branże pokrewne mają w obecnej Republice Czeskiej stosunkowo silną tradycję. Prezentacja obecnych innowacyjnych przedsiębiorców niesie więc ze sobą uznanie społeczne, wsparcie i wreszcie ideę samorealizacji w danej dziedzinie.

Podstawowym celem tekstu było przedstawienie małych i średnich przedsiębiorstw jako jednej z granic tworzenia pułapki średnich dochodów. W artykule skupiono się na tym właśnie ze względu na potencjał, jaki mają w tym zakresie małe i średnie przedsiębiorstwa. Są dostępne dla wszystkich grup wiekowych, kategorii edukacyjnych i dziedzin. Czynniki, które mogą znacząco wpłynąć na przedsiębiorczość to edukacja, ustawodawstwo, państwo i wsparcie społeczeństwa. Wzajemne relacje są często dość proste w swojej złożoności, dlatego głównym celem wszystkich podmiotów powinno być staranie się o wsparcie tej formy przedsiębiorczości, a co nie mniej ważne, aby ją poprawnie przedstawić.

Literatura

- AMSP ČR. (2020). *Inovace v MSP* (online). Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2020/10/IPSOS-pro-AMSP_Inovace-v-MSP_09_2020-WEB.pdf
- AMSP ČR. (2021). *Covid a změny v podnikání* (online). Dostupné z: https://amsp.cz/wp-content/uploads/2021/03/Ipsos-pro-AMSP_Covid-a-Změny-v-podnikání_FI-NAL-_TZ.pdf
- Evropské hnutí v České republice. (2021). *Vize ČR v roce 2030. Výbor pro socioekonomický rozvoj* (online). Dostupné z: http://www.evropskehnuti.cz/akce/?Action_Id=444
- Havlíček, K., Kašík, M. (2005). *Marketingové řízení malých a středních podniků*. Praha: Management Press.
- Novotný, J., Suchánek, P. (2004). *Nauka o podniku I*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta.
- Rada pro rozvoj podnikatelského prostředí (2007). Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/jaro2007/PRRPP/um/3584282/Kapitola_1__2_a_4_-_nastin.pdf
- The World Bank. (2018). *Doing Business 2019* (online). Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>

CZĘŚĆ III

ROZWÓJ REGIONALNY – (WSPÓŁ)RZĄDZENIE W WIELOPOZIOMOWYM SYSTEMIE POLITYCZNYM

- PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU A ROLA REGIONALNYCH AKTORÓW POLITYCZNYCH – STADIUM PRZYPADKU REGIONU MORAWSKO-ŚLĄSKIEGO I WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Lukáš Vomlela

- CHARAKTERYSTYKA SAMODZIELNYCH KOMPETENCJI GMINY W TEORII I PRAKTYCE

Marie Sciskalová

- DELIBERACYJNE INNOWACJE SŁUŻĄCE PODNOSZENIU JAKOŚCI (WSPÓŁ)RZĄDZENIA W TRANSGRANICZNEJ POLITYCE REGIONALNEJ

Joanna Podgórska-Rykała

PUŁAPKA ŚREDNIEGO DOCHODU A ROLA REGIONALNYCH AKTORÓW POLITYCZNYCH – STUDIUM PRZYPADKU REGIONU MORAWSKOŚLĄSKIEGO

Lukáš Vomlela

Streszczenie

Tekst się zajmuje rolą regionalnych podmiotów politycznych i ich wpływem na politykę regionalnego rozwoju w Republice Czeskiej. Największa uwaga poświęcona jest regionalnym elitom politycznym kraju (województwa) morawskośląskiego i ich rozwoju w po roku 2000, kiedy wprowadzono „kraje”. Pierwsza część tekstu się zajmuje tematem procesów decentralizacyjnych w Republice Czeskiej resp. w Czechosłowacji i genezą regionalnych elit politycznych. Rozdział analizuje znaczenie struktury regionalnej w procesie decyzyjnym w Republice Czeskiej.

Słowa kluczowe

Region, regionalizm, procesy decentralizacyjne, pogranicze

Wstęp

Republika Czeska do dziś jest jednym z najbardziej scentralizowanych państw europejskich w Europie. Obecny kształt struktury regionalnej i lokalnej opiera się na reformach, które miały miejsce po 1989 r., i które były częścią bardziej znaczącego procesu rozległej transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej społeczeństwa po upadku komunizmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Reformy administracji publicznej i procesy decentralizacji przeprowadzono również w związku z negocjacjami o dołączeniu Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej, dla której polityka regionalna jest jedną z najbardziej fundamentalnych polityk, i której realizacja ma na celu zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i społecznych między poszczególnymi regionami europejskimi. W latach 70. dominowało przekonanie, że „działanie wspólnego rynku samo w sobie nie jest w stanie zapewnić zrównoważonego wzrostu gospodarczego na całym wspólnym rynku, w tym na przykład na obszarach specyficznych geograficz-

nie” (Fiala, Pitrová 2009, 503). Polityka rozwoju regionalnego jest nadal jedną z najbardziej finansowanych polityk obecnej Unii Europejskiej i odgrywa bardzo ważną rolę dla rozwoju regionów środkowej i wschodniej Europy, które przystąpiły do UE i w tym kontekście rola samych regionów europejskich jest również ważna dla realizacji polityki regionalnej. Samentu pojęciu region towarzyszy także w literaturze fachowej szereg niejasności i sporów, które wynikają z terminologicznej niejednoznaczności tego pojęcia. (Fiala, Říchová i in. 2002, 10) Region ogólnie odnosi się do „pewnego obszaru, części powierzchni ziemi, która różni się od innych obszarów specyficznymi charakterystycznymi cechami. Każdy region jest w pewnym sensie terytorium, ale nie każde terytorium jest zawsze regionem” (Siwek 2014, s. 149) i istnieje szereg innych definicji, w których termin „region” można zdefiniować w kategoriach geografii fizycznej lub społecznej, demografii, infrastruktury, środowiska, czy historycznego, kulturowego i administracyjnego punktu widzenia itp.” (Čmejrek 2008, 31) Podstawowa definicja terminu „region” jest podwójna. Pierwsza opiera się na wymiarze przestrzennym i jest rozumiana jako „terytorium między państwem narodowym a miejscowością, która jest również obiektem działania podmiotów o różnych poziomach” (Fiala, Říchová i in. 2002, 11). Druga opiera się na koncepcji funkcjonalnej, która region uważa za „przestrzeń, w której spotykają się różne typy relacji między różnymi instytucjami. Regiony zatem są funkcjonalnie przestrzeniami konkurencji” (Fiala, Říchová i in. 2002, 11) Nawet ta podstawowa definicja nie umknęła krytyce. Są regiony, które spełniają obie cechy. Ponadto istnieją regiony, które są o większej powierzchni niż państwa, których są częścią. Prezentowany tekst opiera się na definicji funkcjonalnej regionu, za który uważa kraj (odpowiednik polskiego województwa) morawsko-śląskie, które powstało 1 stycznia 2000 r.⁵², z głównym naciskiem na miejsce tego regionu w systemie politycznym Republiki Czeskiej. Pierwsza część tekstu dotyczy procesów decentralizacji w Europie, a następnie procesów decentralizacji w Czechach. W tej części analizuje się pozycję województwa morawsko-śląskiego w Republice Czeskiej pod kątem jego kompetencji oraz ocenienia możliwości, jakie mogą mieć podmioty współczesnego regionu morawsko-śląskiego. Tekst porusza również główne problemy obecnego regionu morawsko-śląskiego w nawiązaniu do rozdziału statystycznego, przy czym główny nacisk położony jest na zjawiska związane z problemem pułapki średniego dochodu. Termin ten został po raz pierwszy użyty przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy przy analizie czynników rozwoju poszczególnych krajów. Międzynarodowy Fundusz Walutowy odnotował spowolnienie wzrostu gospodarczego po okresach gwałtownego wzrostu produktu krajowego brutto, jako jednego z najczęściej stosowanych wskaźników ekonomicznych. Spowolnienie to wynika głównie z wyczerpywania się niektórych zasobów (siły roboczej z okolic dużych miast, kapitału). W ostatniej części tekst ma na celu zajęcie się narzędziami dostępnymi podmiotom regionalnym w celu zapobiegania negatywnym skutkom pułapki średniego dochodu, biorąc pod uwagę specyfika decentralizacji w RC. Czy

52 Pierwotna nazwa województwa, podobnie jak w przypadku innych, odzwierciedlała nazwę siedziby władz regionalnych. Zgodnie z ustawą konstytucyjną nr 176/2001 Dz. W 2002 roku Województwo Ostrawskie zmieniło swoją oficjalną nazwę na województwo morawsko-śląskie. Patrz (Gabalová 2012, 8) Z tej możliwości skorzystali wraz z woj. morawsko-śląskim i zmienili swoje oficjalne nazwy na dzisiejsze województwo południowomorawskie i województwo wysoczniny. Zob. (Říchová 2015, 153).

narzędzia regionów są wystarczające? Czy województwo morawsko-śląskie jest znaczącym podmiotem, który może wpłynąć na jego rozwój w najbliższych latach?

1. ZNACZENIE PROCESÓW DECENTRALIZACJI W EUROPIE

W Europie zachodniej następowały po 1945 r. procesy prowadzące do przeniesienia władzy politycznej z poziomu centralnego na podmioty niższe, a formy te były różnorodne. W niektórych przypadkach następowało stopniowe tworzenie państw regionalnych (Włochy, Hiszpania) lub bezpośrednio tworzenie państw federalnych (Republika Federalna Niemiec, Austria po II wojnie światowej, później też Belgia). (Cabada, 2020, 27) W społeczeństwach zachodnioeuropejskich motywy przekazywania kompetencji były zróżnicowane, ale niektóre motywy były wspólne. Jednym z głównych motywów było skuteczne radzenie sobie ze skutkami kryzysów gospodarczych, jednak poza ekonomicznymi, inne motywy miały także charakter ideologiczny i często wymieniane były także czynniki kulturowe (Vykoupilová 2007, 15), które wpłynęły na przebieg procesów decentralizacyjnych w tych krajach, przy czym niektóre kraje zachowały własną specyfikę i odmiennosc przebiegu tych reform, polegającą na szybkości wprowadzanych zmian, ale przede wszystkim na zakresie transferu kompetencji na poziomy regionalne⁵³. Reformy te były kluczowe dla demokratyzacji życia politycznego i możliwości rozwiązania wpływu linii konfliktowej *centrum x peryferia*. (Švikruha, Richvalský 2020, 127) Samo spojrzenie na pojęcie „państwa narodowego” również uległo bardzo istotnym zmianom, gdyż jego znaczenie zmalało w związku z postępującym procesem (Olszewski 2011, 35), równocześnie „przyszłość narodowego państwa zaczęło być kwestionowane z wielu aspektów. Konieczność ponownego rozważenia długoletnich formacji państwowych została wzmocniona pod wieloma względami przez

53 Przykładami modelowymi są głównie Francja i Wielka Brytania, które eksperymentowały z różnymi formami uwzględniania poziomu regionalnego we własnych procesach decyzyjnych. Podczas gdy we Francji procesy te były problematyczne, z doświadczeniami tzw. Francji Vichy w czasie II wojny światowej, szersze reformy przeprowadzono w latach 80. XX wieku przez wprowadzenie 22 regionów. Podobnie w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej już w latach 70. XX wieku pojawiły się bardziej znaczące propozycje częściowej decentralizacji, zwane dewolucją, mimo to zmiany zostały wprowadzone dopiero po 1997 r. przez rząd Tonny'ego Blaira, który przekazał kompetencje z poziomu centralnego do poziomów tzw. regionów historycznych, czyli Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Zasadnicze i skomplikowane były procesy decentralizacji w Hiszpanii, w których od dawna istniały napięcia wywodzące się z rządu F. Franco. W wyniku zmian demokratyzacyjnych zaproponowano utworzenie 19 prowincji, które mogą ubiegać się o status autonomiczny. Ostatecznie wszystkie województwa skorzystały z tej możliwości, mimo to, iż istnieją między nimi znaczne różnice w zakresie przekazywania kompetencji. Kolejnym przykładem są Włochy, które przyznały znaczący status autonomiczny łącznie 5 prowincjom (Sycylia, Sardynia, d'Aosta, Trentino-Alto-Adige (Südtirol) i Venezia-Friuli-Giulia). Te regiony autonomiczne też różnią się swoimi uprawnieniami, ale również stopniowo uzyskiwały status autonomiczny w okresie po II wojnie światowej. Bardzo specyficznym przypadkiem jest Belgia, która do lat 90. była państwem unitarnym. W celu uregulowania stosunków między francuskojęzyczną Walonią a holenderskojęzycznymi Flamandami, Belgia została sfederalizowana. Specjalny status został przyznany dwujęzycznej stolicy Brukseli. Istotną pozycję zajmuje również społeczność niemieckojęzyczna, skupiona w południowo-wschodniej Belgii. (Fiala, Richová 2002), (Dančák, Hloušek 2007).

fakt, że państwa narodowe w swej pierwotnej postaci przestają pełnić swoją funkcję – pole obronne (funkcja obronna staje się domeną większych jednostek, w które państwa się łączą, funkcje gospodarcze państwa są w dużej mierze sparaliżowane przez korporacje międzynarodowe, które w tym sensie mają czołowe miejsce, terytorium i jego zmiany pozostają wyłączną kompetencją poszczególnych państw, ale łatwa dostępność i tworzenie regionów przygranicznych oznacza finalizację „nieprzenikalności” pojedynczych terytoriów, fale migracyjne dotykające Europę, ponadto wzywają do wspólnego działania pierwotnych państw narodowych. Z drugiej strony, identyfikacja z narodowo-państwową całością wciąż oznacza pewne zakotwiczenie, którego nie można przeoczyć.” (Vykoupilová 2007, 14) Procesy te nie oznaczają całkowitej utraty suwerenności. Następuje jednak proces stopniowej erozji władzy politycznej, jak wskazuje Carlo Jean, procesy te związane są z trzema rodzajami oddziaływania państw narodowych, z jednej strony ze względu na działalność wielu organizacji międzynarodowych, instytucji i organizacji pozarządowych, kolejnymi podmiotami, którzy wpływają na politykę państwa na poziomie centralnym są różne podmioty lokalne i regionalne oraz ostatnimi ważnymi podmiotami są tacy, którzy reprezentują różne międzynarodowe grupy gospodarcze, religijne, finansowe, informacyjne, i które działają w kilku państwach i charakteryzują się międzynarodowym charakterem. (Olszewski 2011, 41) W tym zakresie kluczowa jest także rola Rady Europy, a zwłaszcza Wspólnoty Europejskiej, a później Unii Europejskiej (Švikruha, Richvalský 2020, 127), która mocno poparła ideę decentralizacji i procesy te stały się ważne dla wprowadzania zasady „subsidiarności” (Cabada 2020, 27), umożliwiającej przeniesienie kompetencji na „najniższy możliwy szczebel władzy”, który jest bliższy obywatelom, pod warunkiem że ten poziom ma wystarczającą zdolność do rozwiązywania określonego zakresu spraw. Mimo, że ideę decentralizacji poparli podmioty, działający na międzynarodowym poziomie europejskim, to Komisja Europejska „często zmieniała swoje stanowisko w sprawie regionalizacji. Komisja często była powściągliwa, a nawet wspierała rządy centralne w ich wysiłkach na rzecz centralizacji polityki spójności UE”. (Ryšavý, Lysek 2018, s. 4)

2. STRUKTURA REGIONALNA W REPUBLICE CZESKIEJ

Chociaż Konstytucja Republiki Czeskiej z 1993 r. wyraźnie stwierdzała istnienie tak zwanych „wyższych jednostek samorządu terytorialnego”, jednostki te nie zostały utworzone w czasach powstania niepodległej Republiki Czeskiej i jednocześnie nie było konsensusu między odpowiednimi narodowymi elitami politycznymi co do ich przyszłości, i wyższe jednostki samorządowe zostały wprowadzone kilka lat później. Dyskusja nad przyszłą strukturą regionalną i kompetencjami samorządów regionalnych trwała kilka lat, podczas gdy w pierwszych fazach dochodziło do jedynie częściowych przesunięć⁵⁴. Pod koniec 1997 r. uchwalono ustawę

54 Przed 1993 r. kwestia decentralizacji Czechosłowacji została przyćmiona przez pilną potrzebę rozwiązania stosunków między czeską i słowacką częścią federacji, która przekształciła się w podział Czeskiej i Słowackiej republiki federalnej w dniu 1 stycznia 1993 r. Do 1997 r. nie osiągnięto porozumienia między parlamentarnymi partiami politycznymi, a do 1997 r. przeważały sprzeczne ze sobą wyobrażenia o przyszłym kształcie struktury regionalnej. Co okazało się trudnym do osiągnięcia konsensusu to sprawa odnośnie liczby przyszłych wyższych jednostek samorządu terytorialnego, a także porozumienie co do ich przyszłych kompetencji. Patrz (Vomlela, 2014, 28).

konstytucyjną nr 347/1997 Dz.U., która umożliwiła ukonstytuowanie się 13 województw oraz miasta stołecznego Pragi, będącego jednocześnie regionem samorządowym i gminą o statusie miasta. (Valeš 2006, 196) Ta ustawa konstytucyjna określała również terytorium poszczególnych województw na podstawie istniejącej wówczas struktury powiatowej. Terytorium dzisiejszego woj. morawsko-śląskiego zostało w ten sposób określone przez powiaty Karwina, Ostrawa-Miasto, Frydek-Mistek, Nowy Jiczyn, Opawa i Bruntal. (art. 1 § 13 ustawy konstytucyjnej nr 347/1997 Dz.U.) Wyżej wymienione prawo konstytucyjne regionów weszło w życie dopiero po kilku latach, w dniu 1 stycznia 2000 r. (Ustawa konstytucyjna nr 347/1997 Dz.U.), natomiast nowe województwa zaczęły funkcjonować dopiero w latach 2000 i 2001. (Říchová 2015, 123) Chociaż w 1997 roku określono terytorialnie poszczególne województwa, nadal nie osiągnięto konsensusu w sprawie kompetencji województw i ich relacji z innymi poziomami. W ciągu 2000 roku przyjęto kolejne kluczowe prawa mające na celu zakotwiczenie struktury regionalnej w środowisku czeskim, Ustawa o województwach nr 129/2000 Dz.U., która weszła w życie w dniu wyborów do rad wojewódzkich, z wyjątkiem niektórych przepisów, których skuteczność ustalono na 1 stycznia 2001 r. (Część IV, § 99, art. 1, Ustawa nr 129/2000 Dz.U.) Pierwsze wybory do rad ustanowionych województw odbyły się dopiero 12 listopada 2000 r. i na ich podstawie można było ustanowić radę, wybory rady i marszałka województwa, (Gabařová 2012, 8) na podstawie ustawy nr 130/2000 Dz.U. Ustawa o wyborach do rady wojewódzkiej oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących wybory do rad wojewódzkich została uchwalona w kwietniu 2000 r. (Ustawa nr 130/2000 Dz.U.) Choć obie ustawy z 2000 roku określały kompetencje województw, to w kolejnych latach następowały zmiany związane z dalszą reorganizacją administracji publicznej. Kompetencje województw i gmin zostały zwiększone z dniem 1 stycznia 2003 r., kiedy zlikwidowano urzędy powiatowe wykonujące delegowane uprawnienia. Ustanowiona struktura regionalna nie uniknęła krytyki, która koncentrowała się na wielu różnych czynnikach. Pomiędzy poszczególnymi regionami występują znaczne dysproporcje pod względem powierzchni, podziału terytorialnego, liczby ludności, co dotyczy głównie województw najslabiej zaludnionych, o mniejszej liczbie ludności niż niektóre bardziej zaludnione powiaty, takie jak woj. Karłowarskie czy Libereckie. Różnice między województwami przeważały również w ich wynikach gospodarczych. Problematyczny okazał się również fakt, że kilka województw nie spełniało kryteriów do bycia osobnymi jednostkami NUTS II, dlatego w ramach tej jednostki połączono od dwóch do trzech regionów. Jedynie miasto stołeczne Praga, województwa morawsko-śląskie i środkowoczeskie stanowią odrębną jednostkę na poziomie NUTS II. Pewne problemy wynikały z tego, że reforma administracji publicznej, która doprowadziła m.in. do powstania obecnych województw, nie była oparta „z dołu” i w pierwszych okresach debaty publicznej dominowało pytanie o liczbę przyszłych województw i ich granic bez większej refleksji nad ich kompetencjami. (Vomlela 2014, 29–30)

Chociaż forma województwa w postaci, którą znamy, powstały 20 lat temu, w porównaniu z poziomem krajowym i lokalnym, nie mają tak długiej tradycji, co w pewnym stopniu odzwierciedla ich słabszą pozycję w czeskim środowisku politycznym, a rola czeskich województw jest bardzo często krytykowana lub niedoceniana. Jednocześnie pokazuje się również znaczenie regionów jako mediatora między lokalnym i krajowym poziomem. (Říchová 2015, 123) Na rolę czeskich regionów ma również wpływ polityczna rywalizacja między partiami politycznymi,

rozwój instytucjonalny regionów oraz potencjał instytucjonalny regionów w znacznie większym stopniu od Unii Europejskiej. Według J. Lyska i D. Ryšavego czynniki te stały się kluczowymi czynnikami „tymczasowego” wzmocnienia regionów. (Ryšavý, Lysek 2018, 3) Bardzo istotnym faktem przy wprowadzaniu poziomu regionalnego w Republice Czeskiej stała się strategia ówczesnych partii parlamentarnych, które znacząco wzmocniły szczebel regionalny w swoich strukturach wewnętrznych, „przy czym w kontekście wysiłków na rzecz osłabienia wpływów ośrodków partyjnych, właśnie ten poziom zyskał znaczące wpływy we wszystkich partiach parlamentarnych. Zamierzonym wynikiem wzmocnienia regionalnego poziomu organizacji partyjnych miało być bliższe powiązanie partii z samorządami regionalnymi.” (Spáč, Voda, Balík, Pink 2018, 501–502) Strategia ta miała również za skutek większe wzmocnienie elit politycznych, które wprowadziły się na poziom regionalny. Tendencję tę potęguje fakt, że czeskie środowisko polityczne jest silnie obciążone zjawiskiem kumulacji mandatów, które jest widoczne na wszystkich poziomach procesów politycznych i nadal jest powszechną praktyką wśród wybieralnych przedstawicieli różnych poziomach, o czym świadczą badania regionalnych politycznych elit, jak np. Dana Ryšavego (Ryšavý 2007a, 2007b, 2012, 2013) i Lukáša Vomleli i Petra Hušeka. (Vomlela, Husek 2014)

Wybierane rady wojewódzkie są prawie zawsze reprezentowane przez przedstawicieli parlamentarnych partii politycznych. O ile w polityce gminnej następował stopniowy wzrost liczby bezpartyjnych kandydatów na stanowiska przedstawicieli miast, męstysu (typ gmin stojących pod względem wielkości i znaczenia między miastem a wsią) i gmin, to w 2014 roku ich łączny udział wyniósł ponad 73% wszystkich mandatów. W wyborach do rad wojewódzkich jest trudniejsze przenikanie kandydatów niezależnych. Zjawisko to wynika głównie z bardziej skomplikowanych warunków rejestracji podmiotów bezpartyjnych, przez co podmioty biorące udział w wyborach wojewódzkich mają struktury często podobne do partii politycznych, mimo to często różniące się zakotwiczeniem programowym lub nazwą, co podkreśla ich niezależność od ugruntowanych parlamentarnych partii politycznych. W wyborach samorządowych w 2014 roku ugrupowania te zdobyły 13% wszystkich mandatów na poziomie wojewódzkim. (Spáč, Voda, Balík, Pink 2018, 501) W wyborach wojewódzkich w woj. morawsko-śląskim udało się przeniknąć tym podmiotom tylko dwukrotnie. W wyborach w 2000 r. 5% przekroczyło sztuczny próg wyborczy Stowarzyszenie Niezależnych Kandydatów z 5,54% głosów, a w wyborach w 2012 r. *Nezávislí (Niezależni)* z zyskiem 5,72% głosów. (Czeski Urząd Statystyczny, wybory) We wszystkich wyborach do rad wojewódzkich, które odbyły się w województwie morawsko-śląskim od 2000 r., ujawniło się jedno z głównych zjawisk tzw. wyborów drugiego stopnia. Do wyborów wojewódzkich w 2016 r. wybory do rad odbywały się w połowie cyklu wyborczego z pierwszorzędnymi wyborami, czyli wyborami do Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej, a wszystkie wspomniane wybory, a zwłaszcza te z 2008 r., były silnie dotknięte spadkiem popularności obecnych rządów i skutkowały częstszym tworzeniem koalicji regionalnych innych niż na poziomie rządowym. W radach wojewódzkich często dominowały zwłaszcza partie opozycyjne a przywództwo województwa było często w opozycji do rządu centralnego, co ograniczało ich wpływ na poziomie krajowym i możliwości wywierania wpływu na poziom krajowy. W ten sposób na poziomie regionalnym w woj. morawsko-śląskim powstały różne koalicje partii politycznych. Pierwsza została utworzona w 2000 roku przez Obywatelską Partię Demokratyczną (ODS), a jej partnerami zostali przedstawiciele czwórko-

alicji⁵⁵ i Stowarzyszenia Kandydatów Niezależnych (SNK). (Vomlela, 2014, 51) W latach 1998–2002 na poziomie krajowym powstał rząd Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (ČSSD), przy wsparciu Obywatelskiej Partii Demokratycznej w ramach tzw. „porozumienia opozycyjnego”. (Bureš, Charvát, Just, Štefek 2012, 407–408) Przed wyborami w 2002 r. porozumienie to zostało wypowiedziane przez ČSSD, a w następnym okresie utworzono rząd zwycięskiej lewicowej ČSSD wraz z KDU-ČSL i ówczesną partią parlamentarną Unią Wolności – Unią Demokratyczną. Niskie poparcie dla ówczesnego rządu premiera Stanislava Grossa znalazło odzwierciedlenie w stosunkowo niskich wynikach wyborczych ČSSD w wyborach wojewódzkich w 2004 roku. Na poziomie regionalnym ponownie powstała w woj. morawsko-śląskim koalicja centroprawicowa pod przewodnictwem ODS, kierowana przez marszałka z poprzedniego okresu i byłego prezydenta miasta statutarneho Ostrawy Evžena Tošenovskiego. W tym czasie partnerem koalicyjnym była tylko KDU-ČSL. (Vomlela 2014, 52) Wybory parlamentarne w 2006 roku zakończyły się długotrwałym impasem między lewicą a prawicą, w wyniku którego powstały dwa rządy Topolánka, z których drugi zyskał zaufanie parlamentu dzięki poparciu dwóch posłów wybranych z ČSSD. W skład tej koalicji rządowej wchodziła KDU-ČSL i Partia Zielonych, której w 2009 roku zostało wyrażone wotum nieufności. (Bureš, Charvát, Just, Štefek 2012, 407–408) Wybory wojewódzkie w 2008 r. były przedmiotem stosunkowo szerokiej kampanii wyborczej opozycyjnej ČSSD, w której dominowała kwestia opłat za opiekę zdrowotną. Partii tej udało się wykorzystać ogólne niezadowolenie wyborców z ówczesnego prawicowego rządu i przyciągnąć stosunkowo dużą liczbę wyborców, deklarując wagę tych wyborów, które postrzegają jako referendum przeciwko obecnej koalicji rządzącej. Ta strategia zapewniła ČSSD stosunkowo znaczące zwycięstwo we wszystkich województwach. W woj. morawsko-śląskim powstała koalicja ČSSD i Komunistycznej Partii Czech i Moraw. Koalicja ta utrzymała się w tym samym składzie nawet po wyborach wojewódzkich cztery lata później. (Vomlela 2014, 52–53) W latach 2010 i 2013 powstał rząd Petra Nečasa. Koalicjantami Obywatelskiej Partii Demokratycznej były prawicowe TOP 09 i Sprawy Publiczne (Věci veřejné, VV). Koalicja rządząca w międzyczasie rozpadła się, głównie z powodu problemów najmniejszego koalicjanta, jednak też sprawy ówczesnego premiera Petra Nečasa i Jana Nagyovej przyczyniły się do upadku rządu. Po dymisji Petra Nečasa i dymisji rządu prezydent Miloš Zeman powołał Jiříego Rusnoka do utworzenia rządu, który rządził do przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2013 roku, które przyniosły fundamentalne zmiany w czeskim systemie partyjnym. Zwycięska ČSSD utworzyła rząd z KDU-ČSL i nowym ugrupowaniem politycznym ANO 2011, kierowanym przez Andreja Babiša. (Hušek, Smolík 2019, 93) Zmiany preferencji wyborców znalazły odzwierciedlenie także w wyborach wojewódzkich, w których ČSSD miała problem z obronieniem swojej obecnej przewagi. W woj. morawsko-śląskim istniało również znaczne napięcie w kilku komórkach partyjnych ČSSD w wielu częściach Ostrawy, co

55 Dominującą siłą polityczną w tej grupie była Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (KDU-ČSL). Jej partnerami w tej grupie były Unia Wolności, Unia Demokratyczna i Obywatelski Sojusz Demokratyczny. Koalicja rozpadła się przed wyborami w 2002 r., kiedy Obywatelski Sojusz Demokratyczny został wykluczony z czwórkoalicyj z powodu nierozwiązanych kwestii finansowych partii. Unia Wolności i Unia Demokratyczna połączyły się w Unię Wolności – Unia Demokratyczna (US-DUE). Partia ta wystartowała następnie w wyborach w 2002 r. razem z KDU-ČSL. Patrz (Hušek, Smolík 2019, 84)

sparaliżowało działalność i wiarygodność ČSSD w największym mieście wojewódzkim woj. morawsko-śląskiego. Problemy ostrawskiej ČSSD zaostriżyły spory wewnątrz koalicji w Statutarnym Mieście Ostrawa, które doprowadziły do dymisji zastępców prezydenta miasta Tomáša Macury (ANO 2011) i odejścia tej partii po ponad 20 latach do opozycji. Utrata wiarygodności ČSSD w Ostrawie i niektórych częściach woj. morawsko-śląskiego spowodowała utratę jej potencjału koalicyjnego, co ujawniło się po wyborach do rad wojewódzkich w 2016 roku. ČSSD nie zdołała potwierdzić swojego stanowiska, bowiem wygrała ANO 2011 (35,7%), a ČSSD na drugim miejscu z 11,38%. Podobny trend pojawił się w innych województwach, przy czym ANO 2011 wygrało w dziewięciu województwach. Jednocześnie wybory te potwierdziły wzrost rozdrobnienia rad wojewódzkich. (Vomlela 2000, 108) Stosunkowo zaskakującym wynikiem były wybory w woj. morawsko-śląskim w 2020 roku, w których ANO pod przewodnictwem obecnego prezydenta Ivo Vondráka ponownie zwyciężyło. Na poziomie wojewódzkim powstała koalicja ANO z ODS, TOP09 i KDU-ČSL, uzupełniona przez ČSSD, kierowaną w kampanii wyborczej przez byłego prezydenta ČSSD Petra Kajnara. (Woj. morawsko-śląskie) Ponadto ta kampania wyborcza nie wiązała się z istotnymi sporami między głównymi partiami politycznymi i była stosunkowo konsensualna. Dodatkowo zjawisko to potwierdzają niektóre badania prowadzone w ciągu ostatnich kilku lat, które wskazują raczej na wysoki stopień konsensualnego środowiska w polityce regionalnej. Według tych badań wskazują na to również programy wyborcze partii politycznych startujących w wyborach wojewódzkich. Według niektórych autorów programy często „identyfikują problemy wymagające rozwiązań i tylko nieznacznie różnią się proponowanymi rozwiązaniami. Ponadto często odnoszą się do polityki państwowej w postaci budżetu lub zakresu świadczonych usług społecznych” (Spáč, Voda, Balík, Pink, 2018, 502) Sytuacja ta wynika z technicznego charakteru agendy, która należy do poziomu wojewódzkiego a także w niewielkim stopniu określonych kompetencji, podczas gdy niektóre obszary należące do województw mają pewien potencjał, jednak kompetencje regionalne są w tych obszarach bardzo ograniczone“. (Spáč, Voda, Balík, Pink, 2018, 502) Na znaczeniu zyskują różne inicjatywy związane z polityką rozwoju regionalnego, która jest jednym z kluczowych narzędzi UE. Ponadto coraz bardziej złożone stają się wysiłki na rzecz wyrównywania różnic gospodarczych i społecznych między regionami, co skutkuje zmianą strategii wobec regionów i wzmocnieniem roli regionów w systemach politycznych krajów zachodnioeuropejskich. (Vykoupilová 2015, 15) Pozycję województw ogranicza fakt bardzo silnej centralistycznej formy czeskiego wielopoziomowego sprawowania rządów, którą można scharakteryzować jako federalizm fiskalny. Środowisko czeskie charakteryzuje się „połączeniem aspektów federalizmu i decentralizacji. Jego podstawową cechą jest to, że ani gminy, ani województwa nie są samowystarczalne finansowo.” (Říchová 2015, 132) Dochody podatkowe, które są w RC przeznaczone dla województw, są często niewystarczające, a województwa są również zależne od dotacji z budżetu państwa i funduszy państwowych. (Říchová 2015, 132)

Zakończenie

Kształt reform, które nastąpiły po 1989 r., naznaczony był dużymi zmianami w wielopoziomowym systemie władzy. Obejmowały one znaczną reorganizację systemu administracji publicznej i samorządowej, wpływając znacząco na struktury regionu,

a ostateczna forma utworzenia województw miała zostać ustalona w latach następnych. Dyskusja między odpowiednimi podmiotami politycznymi trwała prawie do 2000 roku, kiedy województwa zaczęły funkcjonować. Mimo to do 1997 r. nie osiągnięto porozumienia w sprawie przyszłego określenia poszczególnych województw. Jeszcze większa niepewność dotyczyła przyszłych kompetencji województw, o czym zdecydowano w 2000 roku. Pod względem kompetencji w zakresie samorządu województwa były raczej słabszymi podmiotami, postrzeganymi jako pośrednicy między gminami a poziomem centralnym. Mimo to jednak w ostatnich latach obserwujemy zmianę pozycji województw. Kilka lat temu pozycja województw zaczęła się zmieniać. Województwa odgrywały bardziej znaczącą rolę w roli mediatora między poziomem lokalnym i krajowym. W tym zakresie bardzo ważna okazała się konkurencja polityczna, w której poszczególne partie narodowe wzmacniały w przeszłości swój „poziom regionalny”, co skutkowało wzmocnieniem interesów regionalnych. Strategia ta miała za skutek również większe wzmocnienie elit politycznych, które ugruntowały się na poziomie regionalnym. Tendencję tę dodatkowo pogłębia fakt, że czeskie środowisko polityczne jest silnie naznaczone zjawiskiem kumulacji mandatów, które jest widoczne na wszystkich poziomach procesów politycznych i nadal jest powszechną praktyką wśród wybieralnych przedstawicieli na różnych poziomach. Wpływ regionów i wpływ regionalnych elit politycznych jest silniejszy w okresach, gdy członkowie partii rządzących są reprezentowani w radzie wojewódzkiej. Wpływ ten jest widoczny w woj. morawsko-śląskim, zwłaszcza po 2016 roku, ewent. 2013.

Literatura

- Bureš, J., Charvát, J., Just, P., Štefek, M (2012), Česká demokracie po roce 1989. *Institucionální základy českého politického systému*. Praha.
- Cabada, L., (2020), Region and Identity. The Perspective from Central Europe and the Balkans. In Balasz, A., B., Griessler, Ch. (eds.). *The Visegrad Four and the Western Balkans. Framing Regional Identities*. Baden-Baden.
- Čmejrek, J., (2008), *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha.
- Dančák, B., Hloušek, V., (eds), (2007), *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*, Brno.
- Fiala, P., Pitrová, M., (2009), *Evropská unie*, Brno 2009.
- Fiala, P., Řichová B. et al. (2002) Úloha politických aktérů v procesu decentralizace. Olomouc-Praha.
- Gabalová, M. (2012). Charakteristika Moravskoslezského kraje. In: Sztowiertnia, R., Kuděla, M. et al. *Lokální politika v Moravskoslezském kraji*. Opava.
- Hušek, P., Smolík, J. (2019) *Politický systém a politické strany České republiky*. Brno.

- Olszewski, E., (2011) *Globalizacja i państwo narodowe*. In Gołoś, M, Kasińska-Metryka, A., *Europa Regionów*. Toruń.
- Ryšavý, D., (2012), Czech Counties after a Dozen Years of Regionalization: Continuity and Novelty after County Elections. In *Regional and Federal Studies*, roč. 23, (5).
- Ryšavý, D. (2013) Konflikty a krajská samospráva – ustavení, obsazení a politiky. In Lužný, D., (ed). *Sociální konflikty: sociologická a andragogická perspektivy*. Olomouc.
- Ryšavý, D., (2007a) První generace regionálních politických lídrů. In *Sociální studia*, 4., (1–2).
- Ryšavý, D. (2007b) Regionální politické elity – zrod, charakter, důsledky. In *Sociologický časopis*, 43, (5).
- Ryšavý, D., Lysek, J., (2018): *Empowering through regional funds? The impact of Europe on subnational governance in the Czech Republic*, In *Regional & Federal Studies*, 28, (4).
- Řichová, B. et al. (2015) *Analýza politiky a političtí aktéři. Možnosti a limity aplikace teorií v příkladech*. Praha.
- Siwek, T., (2014) Mocne i słabe strony tożsamości śląskiej po polskiej i czeskiej stronie granicy Tożsamość regionalna. In: RIEDEL, Rafał. (ed). *Śląsk – 10 lat członkostwa w Unii Europejskiej*. Wrocław-Racibórz.
- Spáč, P., Voda, P., Balík, S. a Pink, M., (2018) Politika vykrmování na regionální úrovni.
- Případ dotací pro obce ve Středočeském kraji. In *Sociologický časopis* 2018, 54, (4).
- Švikruha, M., – Richvalský, L., (2020) The Multi-level dynamics of the state governance: decentralization tendencies in European Countries. In *Public Administration 2020: Three Decades of Challenges, Reforms, and Uncertain Results*, Pardubice.
- Valeš, L. et al., (2006) *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň.
- Vykoupilová, Hana. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy*, Brno 2007.
- Vomlela, L., (2014)., Charakteristika regionální politické úrovně v Česku a Polsku v kontextu Moravskoslezského kraje a Slezského vojvodství. In Vomlela, L., Hušek, P. et al. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000–2012*. Opava.
- Vomlela, L., (2020) Proměny regionálních politických elit v Moravskoslezském kraji. In Kamrádová, L., a Sciskalová, M., (eds). *Role veřejné správy v každodenním občanském životě*. Opava.
- Vomlela, L., (2014) Regionální elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství. In Vomlela, L., Hušek, P. et al. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000–2012*. Opava.
- Vykoupilová, H. (2007) *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy*, Brno.

Český statistický úřad, www.volby.cz, 1. 7. 2021.

Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Čl. 1 § 13.

Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 130/2000 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

CHARAKTERYSTYKA SAMODZIELNYCH KOMPETENCJI GMINY W PRAKTYCE

Marie Sciskalová

Streszczenie

Samodzielna kompetencja jednostek samorządu terytorialnego (zwanych dalej JST), tj. gmin, województw, w tym miasta stołecznego Pragi, obejmuje sprawy leżące w interesie gminy, województw, obywateli gminy. Samodzielna kompetencja JST w wyznaczonym okręgu terytorialnym obejmuje m.in. troskę o tworzenie warunków do rozwoju opieki społecznej i zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Chodzi przede wszystkim o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, ochrony i rozwoju zdrowia, transportu i komunikacji, potrzeby informacji, edukacji i wychowania, ogólnego rozwoju kulturalnego i ochrony porządku publicznego. JST może tworzyć i ustanawiać osoby prawne i jednostki organizacyjne JST w celu wykonywania niezależnych uprawnień.

Słowa kluczowe

Ustawodawstwo, gmina, obywatel, prawo, obowiązek, odpowiedzialność

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie działalności jednostki samorządu terytorialnego (zwanej dalej JST) w zakresie samodzielnych kompetencji rady. Będzie tu podana regulacja prawna, ogólna charakterystyka jednostek samorządu terytorialnego. Następnie przedstawione zostaną działania rady JST wobec obywateli. Samodzielnej kompetencji, będącej istotą tego artykułu, zostanie poświęcona część, która jest na wyznaczonym obszarze JST realizowana przez radę JST. Obszar ten obejmuje m.in. troskę o tworzenie warunków do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb obywateli. Są to głównie obszary, za których realizację odpowiada rada JST:

- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych,
- ochrona i rozwój zdrowia,
- transport i komunikacja,
- potrzeby informacyjne,
- edukacja i wychowanie,
- ogólny rozwój kulturalny
- ochrona porządku publicznego

JST to gmina, region, miasto stołeczne Praga. W tym miejscu należy wspomnieć, że JST są spółkami publicznoprawnymi, czyli tzw. osoba prawna, podstawową jednostką administracji publicznej. W oparciu o ten fakt jest podmiotem samorządu i np. w zależności od typu gminy wykonuje administrację państwową zgodnie z przepisami prawa. Wśród działań gmin, a zwłaszcza rady gminnej, jej działania wynikają z ustawy nr 128/2000 Dz.U. o samorządzie gminnym z późn. zm.(dalej ustawa o gminach) i jest troską o dobro obywateli.

1. REGULACJA PRAWNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W tej części artykułu zostaną wymienione odpowiednie akty prawne związane z tematem artykułu, pod względem przedmiotowym, podmiotowym oraz niektórych praw i obowiązków. W szczególności ustawa konstytucyjna nr 1/1993 Sb., Konstytucja Republiki Czeskiej z późniejszymi zmianami, ustawa nr 128/2000 Sb. o gminach (o samorządzie gminnym), z późniejszymi zmianami, ustawa nr 129/2000 Sb. o województwach (o samorządzie wojewódzkim) z późniejszymi zmianami oraz ustawa nr 131/2000 Dz.U. o mieście stołecznym Praga, z późniejszymi zmianami.

Ustawa Konstytucyjna nr 1/1993 Sb. Konstytucja Republiki Czeskiej z późn. zm. (zwana dalej Konstytucją Republiki Czeskiej). (Ustawa Konstytucyjna nr 1/1993 Dz.U.)

Artykuły 99, 100 i 101 Konstytucji Republiki Czeskiej definiują instytut gminy w następujący sposób: „Republika Czeska dzieli się na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, oraz na województwa (kraje), które są jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla.

Jednostki samorządu terytorialnego są terytorialnymi społecznościami obywateli, które mają prawo do samorządu. Ustawa określa, kiedy są obwodami administracyjnymi. Gmina jest zawsze częścią składową jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla.

Gmina jest samodzielnie administrowana przez organ przedstawicielski.

Gminy, mają suwerenną pozycję, są terytorialną wspólnotą obywateli, i które mają prawo do samorządu (gdy są powiatami administracyjnymi). Gmina jest zarządzana niezależnie przez radę (zgodnie z ustawą nr 128/2000 Dz.U. o gminach jest to najwyższy organ gminy). Każda gmina jest zawsze częścią wyższej jednostki samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 101 Konstytucji, tworzyć lub znosić jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla można tylko ustawą konstytucyjną. (Ustawa Konstytucyjna nr 1/1993 Dz.U.)

Ustawa nr 128/2000 Dz.U. o gminach (o samorządzie gminnym) z późniejszymi zmianami zwana dalej ustawą o gminach. (Ustawa nr 128/2000 Dz.U.) Działalność gmin okre-

śląją postanowienia § 1 podanej ustawy o gminach. Stanowi on, że gmina jest podstawową samorządną wspólnotą terytorialną obywateli. Jest to jednostka terytorialna, którą wyznacza granica gminy (terytorium katastralne). Gmina jest spółką publicznoprawną, posiada własny majątek, którym zarządza z opieką najlepszego zarządcy. Oznacza to, że jest uprawniona, o ile ustawa tak stanowi, do wykonywania administracji państwowej w imieniu państwa. Gmina działa w stosunkach prawnych we własnym imieniu, na własny rachunek i jest odpowiedzialna za działanie w tych stosunkach.

Zgodnie z postanowieniami § 2 i nast. ustawy o gminach „Gmina dba o wszechstronny rozwój swojego terytorium i potrzeby jego mieszkańców; przy wykonywaniu swoich zadań chroni również interes publiczny. Gmina licząca co najmniej 3000 mieszkańców jest miastem, jeżeli tak na wniosek gminy określi Marszałek Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej po zatwierdzeniu przez rząd.

Gmina, miasto, miasto statutarne (patrz załącznik nr. 1) i městys są zarządzane przez radę. Gmina jest uprawniona do samodzielnego prowadzenia swoich spraw (dalej zwane „samodzielne kompetencje”), ale we własnym imieniu, na własny rachunek i z własną odpowiedzialnością. Zakres tej samodzielnej działalności może być ograniczony przez ustawodawcę wyłącznie poprzez ustawę. Organy państwowe i wybrane organy regionalne mogą interweniować w niezależne kompetencje zgodnie z przepisami prawa i w sposób określonym przez ustawę. Obowiązki mogą być nałożone przez gminę, czyli radę, w samodzielnej kompetencji powszechnie obowiązującym rozporządzeniem, np.:

- do zapewnienia lokalnych spraw porządku publicznego (może m.in. określić, jakie działania mogą zakłócić porządek publiczny w gminie lub być sprzeczne z dobrymi obyczajami, ochroną bezpieczeństwa, zdrowia i mienia),
- na zorganizowanie, przebieg i zakończenie publicznie dostępnych imprez sportowych i kulturalnych, poprzez ustalenie wiążących warunków w zakresie niezbędnym do zapewnienia porządku publicznego,

Rada JST jest zobowiązana do ogłoszenia na urzędowej tablicy ogłoszeń urzędu gminy powszechnie obowiązującego rozporządzenia (zwanego dalej „gminne rozporządzenie prawne”) przez okres 15 dni. Dzień ogłoszenia rozporządzenia prawnego gminy jest pierwszym dniem jego umieszczenia na tablicy ogłoszeń. Ponadto gmina może opublikować rozporządzenie prawne gminy w sposób w zwykłym miejscu. Powszechnie obowiązujące rozporządzenie musi być dostępne dla każdego w urzędzie gminy w gminie, która je wydała. Do obowiązków JST należy m.in. rejestracja wydanych przez nią przepisów prawnych. Gmina przesyła ogólnie obowiązujące rozporządzenia gminy niezwłocznie po jego ogłoszeniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RC.

Gminy mają prawo, a władze państwowe i wojewódzkie są zobowiązane, w miarę możliwości, do wcześniejszego przedyskutowania z gminą propozycji działań mających wpływ na kompetencje gminy. Organy państwowe i właściwe władze wojewódzkie udostępniają gminom na żądanie nieodpłatnie dane i informacje w celu wykonywania ich uprawnień. Gminy mają również ten obowiązek wobec władz państwowych i wojewódzkich.

Niewątpliwie ważnymi cechami gminy są jej obywatele (charakterystyka gminy to również obszar, sprawowanie administracji publicznej (administracja państwowa i samorządowa), status osoby prawnej i wreszcie niezależność ekonomiczna). Jak wynika z postanowień § 16 i nast. ustawy o gminach obywatelem gminy jest osoba fizyczna będąca obywatelem Republiki Czeskiej zameldowana w gminie na pobyt stały. Obywatel gminy, który ukończył 18 lat ma prawo m.in.:

- głosować i być wybieranym do rady gminy na warunkach określonych w ustawie szczególnej, głosować w referendum lokalnym na warunkach określonych w ustawie szczególnej,
- wyrażać opinię w omawianych sprawach na posiedzeniu rady gminy zgodnie z regulaminem, a następnie ustosunkowanie się do projektu budżetu gminy i rozliczenia końcowego gminy za miniony rok kalendarzowy, w formie pisemnej w wyznaczonym terminie lub ustnie na posiedzeniu rady gminy, posiada prawo do wglądu do budżetu gminy i rozliczenia końcowego gminy za miniony rok kalendarzowy, do uchwał i protokołów posiedzeń rady gminy, do uchwał rady gminy, komitetu rady gminy i komisji rady gminy oraz uzyskania wypisów z nich.

Do uprawnień obywatela gminy należy także składanie wniosków, uwag i sugestii władzom gminy. Władze gminy rozpatrują je niezwłocznie, nie później jednak niż 60 dni, jeżeli należą do kompetencji rady gminy, nie później niż 90 dni. Uprawnienia obywatela wynikające z przepisów § 16 ustawy o gminach przysługują również osobie fizycznej, która ukończyła 18 lat, jest cudzoziemcem i jest zameldowana na pobyt stały w gminie, jeżeli tak stanowi umowa międzynarodowa, którą Republika Czeska jest związana i została ogłoszona.

2. SAMODZIELNA KOMPETENCJA GMINY

Istotą artykułu jest zwrócenie uwagi na zakres samodzielnej kompetencji gminy, jej stosowanie w odniesieniu do obserwowanego tematu, czyli pułapki średniego dochodu. Postanowienia § 35 i nast. ustawy o gminach stanowi, że do samodzielnej kompetencji gminy należą sprawy leżące w interesie gminy oraz w interesie i na rzecz obywateli gminy. Samodzielna kompetencja gminy obejmuje przede wszystkim dbałość, zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i lokalnymi zwyczajami o tworzeniu warunków dla rozwoju JST jako takiej i zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców, m.in.:

- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych,
- ochrona zdrowia,
- edukacja i wychowanie, rozwój kulturalny,
- ochrona porządku publicznego.

Gmina wykonując swoje samodzielne uprawnienia, czyli rada gminy, kieruje się prawem wydając powszechnie obowiązujące rozporządzenia, a w innych sprawach także innymi przepisami prawnymi wydanymi na podstawie ustawy. Rada gminy jest wydzielona m.in. do zatwierdzania programu rozwoju gminy, zatwierdzania budżetu gminy i rachunku końcowego gminy oraz tworzenia stałych i tymczasowych funduszy gminnych. Rada wydaje powszechnie obowiązujące rozporządzenia gminne, decyduje o ogłoszeniu referendum lokalnego, ma prawo proponować zmiany obszarów katastralnych na terenie gminy, określa funkcje, z których

członkowie rady gminy zostaną zwolnieni. Wreszcie, ustanawia i znosi komitety, które są nie tylko organami doradczymi.

Ważnym upoważnieniem rady gminy, zwłaszcza w zakresie wykonywania samodzielnych kompetencji, jest upoważnienie do zakładania i ustanowienia osób prawnych i jednostek organizacyjnych gminy (Ustawa Nr 250/2000 Dz.U. o zasadach budżetowych dotyczących budżetów terytorialnych z późn. zm.). Zgodnie z postanowieniami § 23 ustawy JST może, w ramach swoich kompetencji, do wykonywania swoich zadań, w szczególności gospodarczego korzystania z majątku oraz zabezpieczania działalności pożytku publicznego:

- tworzyć własne jednostki organizacyjne nieposiadające zdolności prawnej,
- organizacje wspierające, takie jak osoby prawne, które zasadniczo nie generują zysku ze swojej działalności, szkolne osoby prawne i publiczne instytucje badawcze.

Może również tworzyć spółki, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Szczególny nacisk kładę na ten obszar, ponieważ tworząc spółki gospodarcze z odpowiednim ukierunkowaniem, każda z gmin, a konkretnie rada gminy, może wpływać na biznes, działalność, zaangażowanie obywateli. Z pewnością ta działalność rady miejskiej przyczyniłaby się w pewnym stopniu do rozwoju gminy.

Z punktu widzenia ochrony porządku publicznego rada gminy może powołać straż miejską. Powołanie i działalność straży miejskiej reguluje specjalna ustawa.

Zgodnie z postanowieniami § 36 i nast. ustawy o gminach, rada gminy może nadać honorowe obywatelstwo gminy osobom fizycznym, które w sposób szczególny przyczyniły się do rozwoju gminy. Honorowy obywatel gminy ma prawo wypowiadać się na posiedzeniu rady gminy zgodnie z regulaminem rady gminy. Gmina może przyznać nagrody miejskie. Gmina może docenić ważne wydarzenia życiowe swoich mieszkańców.

Do wykonywania samodzielnych uprawnień służy m.in. majątek. Własność gminy musi być chroniona przez radę JST przed zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą lub niewłaściwym użyciem. Zbędne mienie usuwają w sposób i na warunkach określonych w przepisach szczególnych. Rada gminy ma obowiązek dbać o zachowanie i rozwój swojego mienia. Naruszenie ustalonych obowiązków może skutkować nałożeniem sankcji.

3. RADA GMINY, JEJ ROLA, DZIAŁALNOŚĆ I OBOWIĄZKI

Rada gminy jest najwyższym organem gminy, jej suwerenną pozycją, zgodnie z art. 101 art. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej. (Ustawa Konstytucyjna nr 1/1993 Dz.U.) Gmina jest zarządzana niezależnie przez radę. Rada gminy składa się z członków rady gminy, których liczbę na każdy okres wyborczy ustala zgodnie z niniejszą ustawą rada gminy nie później niż 85 dni przed dniem wyborów do rad gmin. Mandat członka rady gminnej tworzy się wybraniem w wyborach. Na początku pierwszego posiedzenia rady gminy, w którym będzie

uczestniczył po wyborach, wybrany członek rady gminy składa przyrzeczenie, które potwierdza swoim podpisem.

Członek rady gminy wykonuje swój mandat osobiście i zgodnie z przyrzeczeniem i nie jest związany żadnymi rozkazami. Funkcja członka rady gminy jest funkcją publiczną, w tym zakresie nie może być skrócona z tytułu pełnienia funkcji na prawach wynikających ze stosunku pracy lub innego podobnego stosunku prawnego.

Jakie obowiązki wykonuje członek rady? Przede wszystkim ma obowiązek brać udział w posiedzeniach rady gminy, czy też posiedzeniach innych organów gminy, jeśli jest jej członkiem. Wykonuje zadania ustanowione mu przez te organy, broni interesów obywateli gminy i działa w taki sposób, aby nie zagrażać powagi jego funkcji.

Wśród uprawnień rady gminy zgodnie z postanowieniami § 84 ustawy o gminach w sprawach należących do samodzielnej kompetencji gminy jest zatwierdzanie programu rozwoju gminy, budżetu gminy, rachunku końcowego gminy oraz sprawozdanie finansowe gminy. Jak już wspomniano, rada gminy jest uprawniona do tworzenia stałych i tymczasowych funduszy pieniężnych gminy. Do kompetencji rady należy tworzenie i znoszenie organizacji składkowych i jednostek organizacyjnych gminy, zatwierdzanie ich statutów, decydowanie o utworzeniu lub zniesieniu osób prawnych, zatwierdzanie ich aktów założycielskich, umów partnerskich, umów założycielskich i statutów oraz podejmowanie decyzji o uczestnictwie w już utworzonych osobach prawnych.

Ważnym uprawnieniem rady gminy, zwłaszcza w zakresie wpływania na zachowanie podmiotów, jest wydawanie powszechnie obowiązujących rozporządzeń gminnych, decydowanie o ogłoszeniu referendum lokalnego, a także określanie funkcji, z których członkowie rady gminy będą zwalniani. W tym miejscu należy wspomnieć o innej kompetencji rady gminy. Rada gminy może określić kompetencje w samodzielnej kompetencji gminy poza kompetencjami wydzielonymi dla rady gminy, zgodnie z § 102 art.2 ustawy o gminach decyduje ona również o zniesieniu uchwały rady gminy.

Ważna uchwała rady gminy, decyzja lub wybór, wymaga zgody bezwzględnej większości wszystkich członków rady gminy.

4. USTAWA O MIEŚCIE STOŁECZNYM PRADZE

Cytowana ustawa reguluje pozycję miasta stołecznego Pragi jako stolicy Republiki Czeskiej, województwa (ustawa nr 131/2000 Dz.U.) oraz gminy, a także pozycję dzielnic miejskich. Miasto stołeczne Praga jest korporacją publicznoprawną, która ma własny majątek, ma własny dochód określony w tej lub specjalnej ustawie i zarządza zgodnie z warunkami określonymi w tej lub specjalnej ustawie z własnym budżetem. Podobnie jak w przypadku ustawy

o gminach i ustawy o województwach, miastem stołecznym Praga zarządza oddzielnie rada miasta stołecznego Pragi.

Zadania należące do samorządu miasta stołecznego Pragi pełni w zakresie określonym przez tę lub specjalną ustawę oraz w zakresie odpowiadającym potrzebom miasta stołecznego Pragi. Stolica Praga i dzielnice miasta dbają o wszechstronny rozwój swojego terytorium i o potrzeby swoich mieszkańców; przy wykonywaniu swoich zadań chronią także interes publiczny wyrażony w ustawach i innych przepisach prawnych. Obywatel stolicy Pragi to osoba fizyczna będąca obywatelem Republiki Czeskiej zameldowana na pobyt stały w stolicy Pragi. Obywatel stolicy Pragi, który ukończył 18 lat ma prawo m.in.:

- głosować i być wybieranym do rady miasta stołecznego Pragi na warunkach określonych w ustawie szczególnej, głosować w referendum lokalnym na terytorium miasta stołecznego Pragi, którego przedmiotem są sprawy spadające do samodzielnej kompetencji m.st. Pragi, na warunkach określonych w ustawie szczególnej,
- wystąpić do rady miasta stołecznego Pragi o rozważenie określonej sprawy w zakresie samodzielnej kompetencji; jeśli wniosek zostanie podpisany przez co najmniej 1000 obywateli miasta stołecznego Pragi, musi zostać rozważona na ich posiedzeniu najpóźniej w ciągu 60 dni.

Samodzielna kompetencja miasta stołecznego Pragi obejmuje zarządzanie sprawami, które leżą w interesie m.st. Pragi i jego obywateli. Dbą również, zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i lokalnymi zwyczajami, o tworzenie warunków do rozwoju opieki społecznej i zaspokajania potrzeb swoich obywateli. Podobnie jak w przypadku innych JST, obowiązkiem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i ochrona zdrowia obywateli. Zapewnienie zwłaszcza mieszkańcom stolicy transportu, niezbędnych informacji, edukacji i wychowania, rozwoju kulturalnego oraz ochrona porządku publicznego.

Miasto stołeczne Praga reguluje swoje stosunki wewnętrzne w sprawach administracji miejskiej Statutem. Statut określa w szczególności wykaz poszczególnych dzielnic miasta oraz określenie terytorium dzielnic. Jak również spraw powierzonych do samodzielnej i delegowanej kompetencji dzielnic miasta, poza zakresem określonym prawem. Miasto stołeczne Praga zarządza własnym majątkiem i zarządza nim na warunkach określonych w ustawie o mieście stołecznym Praga. Dzielnice miasta posiadają własny budżet i zarządzają nim na warunkach określonych w niniejszej ustawie, ustawie szczególnej lub Statucie.

Rada m. st. Pragi może wydawać ogólnie wiążące rozporządzenia w ramach samodzielnej kompetencji m. st. Pragi. Są one zatwierdzane przez radę m. st. Pragi, na przykład w celu zapewnienia lokalnych spraw porządku publicznego, ochrony bezpieczeństwa, zdrowia i mieszkania. Lub też na organizację, przebieg i zakończenie publicznie dostępnych imprez sportowych i kulturalnych, w celu zapewnienia utrzymania czystości na ulicach i innych przestrzeniach publicznych, w celu ochrony środowiska.

Warunkiem ważności ogólnie obowiązującego rozporządzenia m. st. Pragi i ogłoszenia m. st. Pragi jest ich ogłoszenie, czyli opublikowanie w Dzienniku przepisów prawnych miasta stołecznego Pragi.

Rada miasta stołecznego Pragi jest uprawniona do decydowania w sprawach należących do samodzielnej kompetencji m. st. Pragi. W szczególności zastrzeżone jest składanie projektów ustaw do Izby Poselskiej, a także wnoszenie do Sądu Konstytucyjnego wniosków o uchylenie innych regulacji prawnych, jeżeli są one sprzeczne z prawem. Podobnie jak w przypadku JST, m.in. wydawanie ogólnie obowiązujących rozporządzeń w sprawach należących do samodzielnej kompetencji m. st. Pragi, wybór prezydenta m. st. Pragi i jego zastępców, oraz innych członków rady m. st. Pragi, a także odwoływanie członków rady m. st. Pragi.

5. SAMODZIELNA KOMPETENCJA WYBRANYCH JST

W celu wyjaśnienia praktycznego spojrzenia na działania w obszarze samodzielnych kompetencji JST wybrano rady miejskie miast Opawa, Hranice, Hlučín. Z dostępnych dokumentów przedstawionych na stronach internetowych podanych JST chodziło o świadczenie usług publicznych, które przyczynią się do zadowolenia obywateli, a także rozwoju JST m. in. w obszarach edukacji, transportu, ochrony zdrowia, środowiska, odpadów, działalności biznesowej i infrastruktury.

Podstawą działań przedstawicieli statutarneho miasta Opawa był m.in. Strategiczny plan rozwoju gospodarczego i terytorialnego miasta statutarneho Opawa na lata 2007–2020. Jak przedstawiono na stronie internetowej, “w połowie marca odbyło się zebranie publiczne, podczas którego obywatele zapoznali się z priorytetami i działaniami pięciu obszarów rozwojowych: Gospodarka, Infrastruktura, Obywatele, Administracja miast i dzielnic, Środowisko”. Mieszkańcy nadal mają możliwość aktywnego uczestnictwa w mieście. Mogą na przykład zrealizować swój projekt dzięki regularnej apelacji „Nápady pro Opavu” (Pomysły dla Opawy) lub za pośrednictwem serwisu „Není nám to jedno” (Nie jesteśmy obojętni), aby złożyć wezwanie w celu wyeliminowania nieporządku w mieście.

Z oświadczenia programowego rady miasta Hranice na Moravě na lata 2018–2022 z perspektywą na lata 2022–2026 (Rada miasta Hranice). Jak stwierdzono w dokumencie, członkowie rady oparli zatwierdzenie dokumentu na pierwszym roku programu wyborczego oraz na podstawie zaleceń komisji rady miejskiej, sekretarza urzędu miasta i komitetów osad. W tym zakresie skoncentrowali swoje działania na prostocie i przejrzystości administracji publicznej, bezpieczeństwie w mieście, mieszkalnictwie dla młodych i starszych, w tym tworzeniu warunków dla budownictwa indywidualnego. W dokumencie szczegółowo określają usprawnienie transportu, wykorzystanie nowoczesnych technologii do poprawy jakości życia w mieście. Kolejnym obszarem jest wyposażenie szkół otwartych na innowacyjną edukację, której miasto jest założycielem, rozszerzenie partnerstw z miastami zagranicznymi. Z powyższego wynika, że rada miasta Hranice zwraca uwagę na mieszkańców i przedsiębiorców. Zajmuje się sprawami na publicznym posiedzeniu Rady miasta Hranice.

Oświadczenie programowe partii koalicyjnych, członków rady miasta Hlučín na lata 2018–2022 (Rada miasta Hlučín) pokazuje między innymi zrównoważony rozwój miasta.

Jak stwierdzono w dokumencie, zwraca się uwagę na elektronizację w kontaktach z obywatelami, rodzinami, zwłaszcza matkami z dziećmi. Wysiłki koncentrowały się na edukacji, m. in. poprzez dofinansowanie szkoły w przyrodzie, wspieranie uzdolnionych dzieci, transport i bezpieczeństwo w mieście, np. poprzez rozbudowę systemu kamer. W dokumencie szczegółowo opisują wsparcie w zakresie ochrony środowiska, np. program dotacji na wymianę kotłów. Kolejnym obszarem zainteresowania jest wsparcie biznesu, partnerstwa przedsiębiorców, administracji publicznej w zakresie wspólnych projektów rozwojowych.

Zakończenie

Jednostka samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, województwo, miasto stołeczne Praga, niewątpliwie odgrywa ważną rolę w różnych obszarach działalności, chociażby takich, które pozwalają uniknąć pułapki średniego dochodu. Gmina jest spółką publicznoprawną, posiada własny majątek, którym zarządza z opieką najlepszego zarządcy w rozumieniu § 2 i nast. ustawy o gminach „Gmina dba o wszechstronny rozwój swojego terytorium i potrzeby jego mieszkańców; przy wykonywaniu swoich zadań chroni również interes publiczny. Cytowana dykcja jasno określa prawa i obowiązki, a zwłaszcza rady JST, do realizacji we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność wszystkiego, co leży w interesie publicznym oraz na rzecz obywateli i podmiotów gospodarczych. Analiza dostępnych dokumentów zatwierdzonych przez radę wybranych JST pokazuje, że w wystarczającym stopniu określały one cele rozwojowe w różnych obszarach powierzonego samorządu, np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwa, transport, edukacja, kultura społeczna. Wykorzystują do tego programy operacyjne (patrz np. Statutarne miasto Opawa). Za istotne można również uznać, że rada miejska Ostrawy odpowiednio zareagowała na zachodzące zmiany i przeanalizowała założenia rozwojowe, które pomogą im uniknąć pułapki średniego dochodu. Zgodnie z powyższym, w opracowaniu skupiono się nie tylko na teoretycznych aspektach samodzielnej działalności JST, zwłaszcza na przesłaniu rady, jej prawach i obowiązkach oraz odpowiedzialności, ale także na stronie praktycznej, tj. poznaniu stanu faktycznego wybranych JST. Pocieszającym rezultatem jest stwierdzenie, że rady wybranych JST śledzą problematykę właściwych interesów obywateli, regularnie je oceniają na publicznych posiedzeniach rady JST, lub podejmują działania naprawcze.

Wyniki zostaną zaprezentowane podczas wykładów na Wydziale Polityki Publicznej w Opawie dla studentów studiów licencjackich i magisterskich. Uzyskane wyniki autorka wykorzysta także na spotkaniach z urzędnikami i członkami rad JST podczas wykładów zapraszających Instytutu Administracji Publicznej w Pradze.

Literatura

Ustawa Konstytucyjna nr 1/1993, Konstytucja Republiki Czeskiej z późniejszymi zmianami

Ustawa nr 128/2000 Dz.U., o gminach (o samorządzie gminnym), z późniejszymi zmianami

Ustawa nr 129/2000 Dz.U., o województwach (o samorządzie wojewódzkim), z późniejszymi zmianami

Ustawa nr 131/2000 Dz.U. o mieście stołecznym Pradze, z późniejszymi zmianami

Ustawa nr 133/2000 Dz.U. o ewidencji ludności i identyfikacyjnych numerach krajowych oraz o zmianie niektórych ustaw (ustawa o ewidencji ludności).

Ustawa nr 152/1994 Dz.U., o wyborach do rad gmin oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w brzmieniu ustawy nr 247/1995 Dz.U.

Ustawa nr 298/1992 Dz.U., o referendum lokalnym, w brzmieniu ustawy nr 152/1994 Dz.U.

Ustawa nr 89/2012 Dz.U. Kodeks Cywilny z późniejszymi zmianami.

Ustawa nr 553/1991 Dz.U., o policji miejskiej, z późniejszymi zmianami.

Ustawa nr 420/2004 Dz.U., o rewizji zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego i dobrowolnymi zrzeszeniami gmin.

Ustawa nr 500/2004 Dz.U. Kodeks postępowania administracyjnego z późniejszymi zmianami

Ustawa nr 150/2002 Dz.U., Kodeks postępowania administracyjnosądowego.

Miasto statutarne Opawa, *Plan strategiczny miasta*, <https://www.opava-city.cz/cz/mesto-urad/rozvoj-mesta/strategicky-plan-mesta/>

Rada Miejska Hlučín. *Oświadczenie programowe Oświadczenie programowe partii koalicyjnych Obywatele dla Hlučína, KDU-ČSL i ODS na okres wyborczy 2018–2022*, <https://www.hlucin.cz/cs/urad-a-samosprava/samosprava/programove-prohlaseni-2018-2022.html>

Rada Miejska Hranice na Morawach, *Oświadczenie programowe Rady Miejskiej Hranice na Morawach na lata 2018–2022 z perspektywą na lata 2022–2026*, <https://www.mesto-hranice.cz/clanky/programove-prohlaseni>

Załącznik nr. 1

Miastami statutarnymi są:

Kladno, Czeskie Budziejowice, Pilzno, Karlowe Wary, Uście nad Łabą, Liberec, Jablonec nad Nysą, Hradec Králové, Pardubice, Iglawa, Brno, Zlin, Olomuniec, Przerów, Chomutov, Děčín, Frydek-Mistek, Ostrawa, Opawa, Hawierzów, Most, Cieplice, Karwina, Mladá Boleslav, Prościejów i Trzyniec.

DELIBERACYJNE INNOWACJE SŁUŻĄCE PODNIOSZENIU JAKOŚCI (WSPÓŁ)RZĄDZENIA W TRANSGRANICZNEJ POLITYCE REGIONALNEJ

Joanna Podgórska-Rykała

Wstęp

Coraz większa popularność różnorodnych formuł demokracji partycypacyjnej wiąże się bezpośrednio z kryzysem demokracji przedstawicielskiej. (Torcal, Montero eds., 2006; Beddock, Pilet 2001, 485–504) Stopniowe włączanie społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach władzy ma na celu przywrócenie zaufania obywateli do instytucji publicznych, czego efektem jest nie tylko przyjmujące współcześnie rozmaite formy współrzędzenia, ale również, będące jego elementem składowym, współdzielenie odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia. Kierunek ten stanowi szansę dla odnowy idei demokracji, której wcielenia stanowią dynamicznie rozwijające się, innowacyjne formy partycypacji obywatelskiej. Różnego rodzaju deliberacyjne praktyki z kręgu *governance* mogą przyczyniać się do wzmacniania proaktywnych działań publicznych, lokujących się w obszarze tzw. demokracji obywatelskiej. (Podgórska-Rykała Sroka 2001; Smith 2009)

W procesie nowoczesnego zarządzania publicznego pojawiają się formalne oraz praktyczne wyzwania, które ogniskują się w obszarze polityki publicznej, również w polityce regionalnej, w tym w szczególności w odniesieniu do regionów transgranicznych. Odpowiedzią na problemy, które ze względu na swoją istotę „przekraczają granice”, a więc stanowią wspólne wyzwania regionów sąsiadujących ze sobą, ale znajdujących się w granicach administracyjnych odrębnych państw, mogą być różnego rodzaju deliberacyjne mini-publiki (*mini-public*), (Escobar, Elstub 2017; Grönlund, Bächtiger, Setälä eds. 2014), w tym szczególnie panele obywatelskie (*citizens' assembly*). (Podgórska-Rykała 2020) Tezę te potwierdzają badania prowadzone przez analityków Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i ich najnowszy raport (OECD 2020) na temat „deliberacyjnej fali” w procesach zarządzania publicznego⁵⁶.

56 Raport opiera się na analizie 289 studiów przypadku (282 z krajów OECD) procesów deliberacyjnych, które miały miejsce w okresie od 1986 r. do października 2019 r. Na tej podstawie, we współpracy z międzynarodową grupą doradczą, zidentyfikowano dwanaście różnych modeli procesów deliberacyjnych oraz poddano je ocenie i szczegółowej charakterystyce. Jest to pierwsze międzynarodowe empiryczne badanie porównawcze reprezentatywnych procesów deliberacyjnych, o tak szerokim i głębokim zasięgu.

Popularne na całym świecie panele obywatelskie, coraz częściej wykorzystywane w Europie, a w ostatnich latach również w Polsce, służą do rozwiązywania ważnych i zazwyczaj kontrowersyjnych problemów, z którymi polityka wyborcza – ani krajowa, ani regionalna – nie jest w stanie sobie efektywnie poradzić. Deliberacyjne mini-publiki mogą stanowić przestrzeń faktycznej kooperacji międzyregionalnej, stwarzając optymalne warunki do współdziałania i podejmowania decyzji przy udziale przedstawicieli i interesariuszy różnych szczebli. (Fiskin 2018; 2009)

Doświadczenia w zakresie stosowania paneli obywatelskich wielu państw na świecie, m.in. Australii, Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Austrii, Irlandii, Belgii, Francji czy Wielkiej Brytanii dowodzą, iż metoda ta jest nie tylko widowiskowa, ale również efektywna, a uzyskane od uczestników rekomendacje sprawdzają się w praktyce. (Setälä, Smith 2018, 300–314) W Polsce panele wciąż stanowią bardziej demokratyczny eksperyment, aniżeli utrwaloną formułę, choć należy zauważyć, że z roku na rok zyskują na popularności. (Podgórska-Rykała 2020)

Wykorzystanie formuł deliberacyjnych w transgranicznym procesie decyzyjnym może stanowić znaczące wzmocnienie jakości partycypacyjnych elementów regionalnej polityki publicznej, co w konsekwencji pozwoli na pogodzenie ze sobą dwóch ważnych postulatów demokracji liberalnej: partycypacji obywatelskiej oraz odpowiedzialnych rządów publicznych. Problem ten jest ważny, zarówno w odniesieniu do celów oraz funkcji regionalnej polityki rozwoju, jak i w kontekście zagrożenia społeczeństw pułapką średniego dochodu, nie tylko w tradycyjnie rozumianym wymiarze ekonomicznym, ale przede wszystkim w wymiarze związanym z dobrym rządzeniem (*good governance*). (European Commission 2021) Koncepcja dobrego rządzenia w swojej genezie ściśle związana była z efektywnym zarządzaniem środkami publicznymi. Pojęcie to zostało wprowadzone w latach 90. przez Bank Światowy oraz ONZ, które były zaangażowane w programy pomocowe skierowane do krajów rozwijających się. Celem tych zabiegów było nie tylko skierowanie pomocy finansowej do krajów słabiej rozwiniętych, ale przede wszystkim sprawienie, by pomoc ta została efektywnie wykorzystywana.

Wskazuje się, że najbardziej narażone na pułapkę średniego dochodu są kraje, które doświadczyły relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, ale zatrzymały się na średnim poziomie dochodu *per capita* i nie mają adekwatnego potencjału, który umożliwiałby im przejście do grupy krajów o wyższym dochodzie. (Zielińska-Głębocka 2016) Można wskazać na dwa podstawowe zagrożenia, które mogą doprowadzić do wpadnięcia w pułapkę średniego dochodu. Pierwsze z nich to wyczerpanie dotychczasowych źródeł konkurencyjności, a drugie, to wykorzystanie tych czynników, które dotychczas tworzyły potencjał wzrostu i utrata możliwości uruchomienia nowych motorów dla przyszłego rozwoju. W obrębie tego obszaru mieszczą się kwestie związane ze słabością instytucji publicznych. Problemy widoczne są w zakresie tworzenia infrastruktury legislacyjnej i dobrego oraz stabilnego prawa, sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw i całych gospodarek, a także w odniesieniu do przyjętego modelu zarządzania publicznego. Postuluje się koncentrację na metodach zorganizowanych na inkluzywnym współrzędzeniu, a więc wpisujących się w koncepcję *Public Governance*. Brak potencjału innowacyjnego we wskazanych obszarach może stanowić barierę dalszego wzrostu gospodarczego i poprawy dobrobytu, na co wskazują koncepcje pułapki średniego dochodu.

Mając na uwadze te czynniki, autorka artykułu prezentuje rozważania na temat relacji wybranych cech paneli obywatelskich w procesach współzrządzenia wobec formalnych instytucji władzy w wariantcie demokracji przedstawicielskiej. W tekście podjęto się charakterystyki zagadnienia, które w polskiej literaturze przedmiotu nie doczekało się jeszcze wielu opracowań⁵⁷, wyrażając przekonanie, że będzie on stanowił przyczynek do szerszej dyskusji i dalszych, pogłębionych badań nad przedmiotową problematyką. Z uwagi na to, rozważania są wielotorowe, przy czym w żadnym razie nie wyczerpują wskazanej materii. Zarysowane w ten sposób zadanie zostało zrealizowane przy użyciu elementów analizy prawnej i systemowej oraz z uwzględnieniem metod właściwych dla studiów z nauk o polityce i administracji, ze szczególnym uwzględnieniem nauki o polityce publicznej.

1. MINI-PUBLIKA JAKO WCALE NIE NOWA DEMOKRATYCZNA INNOWACJA I PANEL OBYWATELSKI W PROCESIE DELIBERACJI DECYZYJNEJ

Koncepcja mini-publik inspirowana jest starożytnymi, demokratycznymi ideałami zgromadzeń obywatelskich. Na wzór instytucji dojrzałej, klasycznej demokracji ateńskiej stanowią one przykład systemu reprezentacyjnego, a nie jak zwykle się określać ateński wzorzec – demokracji bezpośredniej – patrząc na nią, chociażby przez pryzmat skali. (Hansen 1999) Punktem wyjścia dla koncepcji mini-publik jest założenie, że fundamentalne elementy modelu ateńskiego, a więc przyjęte rozwiązania, zasady i praktyki mogą być aktualne także dzisiaj. (Dahl 1989) Kluczem w ich recepcji staje się, przede wszystkim, odpowiedni dobór członków zgromadzenia, a więc ich selekcja. (Manin 1997, Owen; Smith 2018)

Współczesne mini-publiki to kolegialne ciała decyzyjne lub konsultacyjne – zgromadzenia różnego typu i różnej wielkości – składające się z losowo wybranych osób, które jako grupa stanowią reprezentatywną część danego społeczeństwa. Wybór przez losowanie był dla Ateńczyków istotną cechą demokracji. Opierano jej ideę na przekonaniu, z jednej strony, że wszyscy obywatele powinni mieć równe prawa polityczne (gr. *isonomia*), ale z drugiej, iż nie jest zasadne, by wszyscy uczestniczyli w podejmowaniu wszystkich decyzji, co było nie tylko niemożliwe, ale również niepraktyczne. Drugą ważną cechą ateńskiego modelu demokracji było prawo każdego obywatela do zabrania głosu (gr. *isegoria*). Chodziło jedynie o zabranie głosu w konkretnej sprawie, co nie równało się i dziś też się nie równa z prawem do głosowania. Było to jednostkowe i powszechne prawo wszystkich obywateli, które miało, wbrew pozorom, fundamentalne znaczenie, jako, że jeden głos znaczy niewiele, ale jedna, (trafna) informacja czy argument może zupełnie zmienić ostateczną decyzję. Bpircois 2013, 1–3)

57 Panelom w całości poświęcone są m.in. publikacje: (Podgórska-Rykała 2020; Gerwin, 2018).

W oparciu o ideę deliberacyjnych mini-publik, na całym świecie pojawia się i rozwija, zyskując coraz większą popularność, wiele demokratycznych innowacji (Curato, Böker 2016, 173190), w tym: sądy obywatelskie – zapoczątkowane w USA, komórki planujące – zapoczątkowane w Niemczech, konferencje konsensusu – zapoczątkowane w Danii, sondaże deliberatywne – po raz pierwszy zastosowane w Wielkiej Brytanii i panele obywatelskie – zapoczątkowane w Kanadzie.

Panele obywatelskie to ciała kolegialne składające się najczęściej z kilkudziesięciu bądź więcej⁵⁸ losowo wybranych osób, które po wyrażeniu zgody na udział w przedsięwzięciu, spotykają się kilka-kilkanaście razy w celu zbadania, omówienia i sformułowania zaleceń dotyczących sposobu reagowania na sytuacje kryzysowe i pojawiające się w przestrzeni publicznej problemy. Panel obywatelski działa w trzech etapach: uczenie się, deliberowanie i podejmowanie decyzji. Każdy z etapów ma swoją specyfikę i jest równie ważny. Pierwszy służy nawiązaniu relacji pomiędzy panelistami i poświęcony jest spotkaniom z ekspertami i stronami, a kolejny ma na celu stworzenie przestrzeni do swobodnej, twórczej oraz nieskrępowanej dyskusji i wymiany poglądów pomiędzy uczestnikami. Deliberując, przy wsparciu niezależnych i profesjonalnych facilitatorów – paneliści kreują nową wiedzę, która pozwala im efektywniej poszukiwać adekwatnych i szeroko akceptowalnych rozwiązań dla diskutowanych problemów. (Podgórska-Rykała 2020, 26; Gerwin 2018, 51–52) Na ostatnim etapie, paneliści podejmują decyzję w sprawie końcowych rekomendacji. Kluczowym założeniem panelu obywatelskiego jest edukacja jego uczestników, którzy wcześniej mogli nie być w ogóle poinformowani o konkretnym problemie. Przystępując do procesu są często laikami, dlatego w trakcie panelu zapewnia się im dostęp do wiedzy ekspertów, analityków, naukowców oraz zainteresowanych i aktywnych w danym obszarze instytucji i organizacji (stron). Pozyskując nową wiedzę, poznając odmienne poglądy i przyswajając informacje oraz argumenty ekspertów, a następnie uczestnicząc w kolektywnej dyskusji, paneliści zostają włączeni w proces decyzyjny jako reprezentacja mieszkańców i na tej podstawie otrzymują niejako ich legitymizację. (Nimeyer, 2014, 177–202)

Panele obywatelskie mają charakter celowy, pochylają się nad konkretnym problemem, kolektywnie szukając dla niego rozwiązania. Są wykorzystywane do omawiania różnorodnych tematów, począwszy od reform konstytucyjnych i wyborczych, przez problemy społeczne⁵⁹ i światopoglądowe⁶⁰ (polityka społeczna, zdrowie, penalizacja aborcji), aż po zmiany klima-

58 W panelu, który odbył się w kanadyjskiej prowincji – Kolumbii Brytyjskiej (Kanada) w 2004 roku uczestniczyło 161 panelistów. W Holandii w 2006 roku panel obywatelski liczył 143 osoby, w innej prowincji kanadyjskiej – Ontario w 2006 roku były to już tylko 104 osoby, a w Irlandii w 2016 roku – 101 osób. Jeśli chodzi o polskie panele, to We Wrocławiu do prac panelu wylosowano 75 osób, w Lublinie natomiast 60 panelistów.

59 Np. panel obywatelski ds. opieki społecznej (*The Citizens' Assembly on Social Care*), który obradował w Wielkiej Brytanii w 2018 r.

60 Np. panel, który w latach 2016–2018 obradował w Irlandii (*The Citizens' Assembly*).

tyczne⁶¹. Katalog jest jednak otwarty i przykłady, nie tylko zagraniczne, ale również krajowe dowodzą, że jego ramy nie muszą być niczym ograniczone. (Escobar, Elstub 2017) Metoda ta pozwala na podejmowanie decyzji nie tylko na poziomie miasta, ale również regionu, państwa czy szerszej społeczności międzynarodowej, na przykład Unii Europejskiej. Pojawiają się też postulaty organizacji panelu o zasięgu globalnym, podejmującego np. tematykę zmian klimatycznych (Vlerick 2020)⁶².

Dobór uczestników panelu jest zupełnie losowy, co nie oznacza, że jest przypadkowy, a wręcz przeciwnie. Wybrane osoby – jako grupa – stanowią grono demograficznie reprezentatywne, odzwierciedlając przekrój danej społeczności pod względem zmiennych demograficznych (m.in. płci, wieku, statusu na rynku pracy, sytuacji mieszkaniowej, pochodzenia etnicznego, pochodzenia społecznego, wykształcenia) i geograficznych (miejsca zamieszkania). Zasadą jest, że każda osoba, której dotyczy omawiana tematyka (np. zamieszkuje na danym terenie) ma równe szanse na bycie wybranym do uczestnictwa w konkretnej mini-publice. (Elstub, McLaverty 2014; Elstub 2014) Podejście to opiera się na założeniu, że demokracja jest dla wszystkich i nie ma w społeczeństwie osób bardziej lub mniej predystynowanych do podejmowania decyzji publicznych.

Celem panelu jest dogłębne przeanalizowanie przez jego uczestników postawionego problemu, a więc rozstrzyganie istotnych i konkretnych kwestii, nie zaś bieżące wspieranie decydentów. Panel nie stanowi w żadnym razie stałego ciała doradczego żadnego polityka, ani też grupy focusowej⁶³. Proces pracy panelu polega na wyczerpującym i rzetelnym omówieniu różnych, często wykluczających się rozwiązań, w tym wysłuchaniu argumentów wysuwanych przez ekspertów, interesariuszy, decydentów i samych panelistów, co ma prowadzić do przedstawienia przez uczestników panelu kolektywnych, świadomych i przemyślanych rekomendacji decyzji. (Podgórska-Rykała, Sroka, 2020)

Cechą większości paneli obywatelskich jest ich jednorazowość, odmienna od stałej i cyklicznej kadencyjności typowych organów władzy publicznej. Zaangażowane osoby przychodzą i odchodzą, a więc kończą swoją misję po wykonaniu zadania. W związku z tym, proces ma charakter celowy, zorganizowany i zamknięty. Jednak mimo jednorazowości konkretnego zgromadzenia, sama idea partycypacji, włączenia, deliberacji czy namysłu wciąż żyje i staje się

61 Np. Panel Klimatyczny Wielkiej Brytanii (*Climate Assembly UK*), który obradował w 2020 r. w Wielkiej Brytanii.

62 Autor inspirował się następującym tekstem: (Dryzek, Bächtiger, Milewicz 2011, 33–42).

63 Choć należy zaznaczyć dla ścisłości, że nazwa „panel obywatelski” pozostaje również w użyciu dla innego rodzaju narzędzia partycypacyjnego. Określa się tym mianem także wykorzystywaną często na świecie metodę zasięgania opinii mieszkańców, która jednak nie ma charakteru deliberacyjnego, a polega na badaniu opinii publicznej z dużą, stałą grupą, która *de facto* też jest reprezentatywna. Dla przykładu, Bristolski Panel Obywatelski (*Bristol's Citizens' Panel*) działa w Bristolu, w Wielkiej Brytanii już od 1998 r. Tworzy go ponad 1350-osobowa grupa mieszkańców, którzy regularnie, za pośrednictwem Internetu, dzielą się opiniami na wiele różnych tematów. Źródło: <https://bristol.citizenspace.com/business-change/bristols-citizens-panel>, dostęp 21. 7. 2020.

odnawialna, mając charakter aplikacyjny. Tym samym sprzyja długoterminowemu zaangażowaniu obywatelskiemu, rozwijaniu zdolności danej społeczności do uczenia się, rozważania i rozstrzygania złożonych kwestii.

Punktem wyjścia dla idei paneli obywatelskich jest pytanie o to, w jaki sposób społeczeństwo poradziłoby sobie z jakimś problemem, gdyby miało wystarczającą ilość czasu i odpowiednie zasoby, również związane z rzetelną i obiektywną wiedzą o możliwych wariantach rozstrzygnięć. Czy, gdyby takie warunki zaistniały, to społeczeństwo byłoby zdolne do podjęcia świadomej i rozsądnej decyzji? Nawiązując do tego pytania należy skierować szczególną uwagę na metodę pracy panelu, a więc deliberację, która jest kluczowym elementem procesu podejmowania decyzji przez mini-publiki. Na aspekty związane z debatą czy dialogiem wskazuje jednoznacznie etymologia tego pojęcia, tłumacząc je jako rozważanie, zastanawianie się, naradzanie się z kimś (łac. *delibero*), bądź czas do namysłu (łac. *deliberatio*, *deliberationis*). Ale deliberacja nie jest zwykłą rozmową. Stanowi dynamiczny proces kolektywnego namysłu, moderowanej debaty, w której uczestnicy rozważają zróżnicowane stanowiska i argumenty, wspólnie szukając najlepszych rozwiązań postawionych problemów. (Podgórska-Rykała 2020, 4) Osoby deliberujące wykazują tzw. postawę deliberatywną (*deliberative stance*), a więc chęć uczenia się i gotowość do zmiany stanowiska pod wpływem argumentów i racji innych, ale też bez oczekiwania otrzymania czegoś w zamian. (Sroka, Podgórska-Rykała 2020, 58–59) Jako proces rozmyślenia i konfrontowania ze sobą lub z innymi, deliberacja stanowi podstawową metodę i narzędzie pracy mini-publik. (Dryzek 2009; Owen, Smith 2015)

Deliberacja prowadzi do przezwyciężenia ograniczeń charakterystycznych dla poglądów i interesów indywidualnych, pomagając jej uczestnikom wypracować nową jakość i wykreować nową wiedzę. W procesie debaty deliberacyjnej zmierza się też do zaradzenia rozbieżnościom, a nawet sprzecznościom interesów, z którymi mierzą się stale instytucjonalne organy decyzyjne, i od których nie sposób uciec nawet przy okazji przypadkowej rozmowy. Metody deliberacyjne ogniskują się na współpracy i wymianie argumentów, dopuszczając zarówno wiedzę ekspercką, jak i potoczną, środowiskową. Zaangażowane w proces deliberowania osoby mają przy tym prawo do wyrażania własnych emocji, a także indywidualnych przekonań. (Zambyr-Jamróż 2020, 79–159; Sroka, Podgórska-Rykała, 59) Rezygnuje się z popularnego – często nieuzasadnionego – podziału na informacje obiektywne, które są chętnie dopuszczane w debacie i subiektywne, od których się (przynajmniej w teorii) stroni. Deliberacja akceptuje wszystkie stanowiska, poglądy i emocje, a o jakość i merytoryczność debaty dbają profesjonalni moderatorzy i facylitatorzy.

Procesy deliberacyjne zachodzące w mini-publikach charakteryzują się wysoką jakością interakcji wewnątrzgrupowej i racjonalnością komunikacyjną, zarówno w wariacie komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej. (Habermas 2005; 2002) Pozwala to unikać problemów typowych dla oficjalnych, publicznych spotkań i forów, m.in. nieefektywnych konfrontacji, zamierzonych manipulacji, jednostkowych dominacji, braku czasu na refleksję czy wyuczonych monologów. W sposobach komunikacji właściwych debatom deliberacyjnym podkreśla się znaczenie świadomej refleksji, która pozwala ludziom przyjmować bardziej wyważone stanowiska i wypracowywać bardziej sprawiedliwe i efektywne kompromisy decyzyjne.

2. PANELE OBYWATELSKIE WOBEC ORGANÓW POCHODZĄCYCH Z WYBORÓW: AUTOSELEKCJA, REPREZENTACJA I NIEZALEŻNOŚĆ

Metoda losowania członków panelu obywatelskiego stanowi ciekawą alternatywę dla wyborów. Pozwala na efektywniejszą reprezentację przejawiającą się w dokładnym odzwierciedleniu elektoratu, a tym samym umożliwia wybór osób, które jako grupa stanowią swoistą medianę społeczną, „uczciwą próbkę” społeczeństwa. (Brown 2006, 205–206) Pochylając się jednak nad kwestią samej reprezentacji warto zauważyć, że ma ona wiele aspektów. Z punktu widzenia reprezentacji politycznej istotny wydaje się przede wszystkim stopień reprezentatywności reprezentanta względem reprezentowanych. Aby stopień ten był jak najwyższy stosuje się różnego rodzaju uprzywilejowania wyrównawcze, (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97.) w Polsce np. parytety i kwoty względu na płeć. (Podgórska-Rykała 2016, 117–118; Wawrowski 2007, 586–626) Ponadto z istoty reprezentacji politycznej (Pitkin 1967; Brown 2006) wynika, iż wybrany reprezentant staje się przedstawicielem swoich wyborców, a więc działa w ich interesie, staje się pośrednikiem pomiędzy ciałem reprezentatywnym, a osobami reprezentowanymi. Ta druga cecha nie ma zastosowania do paneli obywatelskich jako, że paneliści zasadniczo nie reprezentują nikogo konkretnego, żadnej domkniętej, opisanej czy jednoznacznie scharakteryzowanej grupy osób. Nawet, gdy ich wybór był podyktowany cechami typu: płeć czy wiek – nie oznacza to, że konkretny mężczyzna w wieku 20 lat reprezentuje mężczyzn w tym właśnie wieku, a już na pewno przed nimi w żaden sposób nie odpowiada. Idea panelu obywatelskiego jest nieco inna. Paneliści nie reprezentują nikogo poza sobą, ale wypowiadają się w imieniu całego społeczeństwa. Zakłada się, że uczestnicy wybrani losowo, mający wymagane cechy (płeć, wiek, miejsce zamieszkania itd.) stanowią grono reprezentatywne dla konkretnej społeczności i z faktu tego wywodzi się ich legitymację polityczną. Nie reprezentują więc suwerena, a sami są suwerenem tyle, że „w pigułce”.

Panele obywatelskie pozwalają unikać typowych pułapek pojawiających się w publicznych procesach decyzyjnych, w tym przede wszystkim problemu autoselekcji. Wybory stanowią jedynie z punktu widzenia formalnego metodę doboru reprezentatywnego, faktycznie zaś prowadzą do silnego zaburzenia reprezentatywności wybranych przedstawicieli względem ich wyborców. W panelach obywatelskich stosuje się zdwersyfikowane kwoty, co ma na celu dodatkowe wyrównanie szans na bycie wybranym dla społeczności i grup marginalizowanych. Takie kryteria są stosowane również w odniesieniu do wielu procedur wyborczych, w skali globalnej stanowią jednak raczej dobre praktyki niż powszechne standardy. Losowy dobór uczestników panelu zapewnia integrację i różnorodność, będące podstawą do prowadzenia sprawiedliwych i skutecznych obrad. Eliminuje również takie negatywne elementy tradycyjnego systemu wyborczego jak elitarność i związane z nią przywileje, dostępne tylko dla pewnej grupy osób (m.in. dostęp do edukacji, status materialny, kapitał społeczny, kolor skóry, rasa, orientacja seksualna czy płeć). Politycy jako osoby cyklicznie biorące udział w rywalizacji wyborczej stanowią wykwalifikowaną grupę ludzi, którzy mają zazwyczaj większe doświadczenie lub kompetencje w zakresie rządzenia niż osoby przypadkowe,

reprezentują jednak niewielki przekrój populacji. Dlatego stałe ciała polityczne pochodzące z wyborów (parlamenty, rady) na ogół zupełnie nie spełniają kryterium reprezentatywności, ani pod względem płci, ani wieku, ani innych kryteriów demograficznych i społeczno-ekonomicznych.

Kwestia reprezentowania kogokolwiek przez wybranych w wyborach delegatów również nie jest łatwa i jednoznaczna chyba, że mamy do czynienia z głosowaniem w sprawach binarnych (tak lub nie), wówczas staje się prostym procesem agregującym poszczególne stanowiska. (Brown 2006, 203–225) W polityce publicznej takie sytuacje stanowią wyjątki. Ponadto, przedstawiciele polityczni mają nie tylko swoje konkretne poglądy, ale również, a może przede wszystkim, zmuszeni są reprezentować stanowiska swoich partii (pielęgnować sojusze i więzi polityczne, być solidarnymi ze swoimi stronnikami i koalicjantami). W sytuacji konfliktu interesów, na ogół natychmiast przestają reprezentować swoich wyborców, którzy przecież jako grupa nie posiadają identycznych poglądów, skupiają się więc na realizacji linii ideologicznej swojego ugrupowania. Nie uważa się jednak, że takie postępowanie narusza istotę demokratycznego mandatu.

Działając stale w sferze publicznej trudno jest uchronić się przed stronnictwem, nie mieć własnego zdania, własnych priorytetów czy przekonań, a także nie opowiadać się za którąś z opcji politycznych i nie podążać za jej poglądami. Są to elementy niezbędne chociażby w rywalizacji wyborczej, rzutujące bezpośrednio na szanse kandydata na zdobycie mandatu. (Bohman 1998) Niezależność, tak panelistów, jak i całego procesu decyzyjnego od wpływów politycznych pozwala pracować w atmosferze wolnej od przetargów interesów i stronnictwa. Panele, bardziej niż jakiegokolwiek inne ciała decyzyjne, mają moc generowania warunków bezstronności i racjonalności, wykluczając prawdopodobieństwo wystąpienia nadreprezentacji stanowisk właściwych różnym grupom interesu (m.in. biznesowemu, zawodowemu, politycznemu, społecznemu). Znacząco minimalizuje to również ryzyko wystąpienia zjawiska korupcji.

Losowo wybrani paneliści nie tylko są wolni od konotacji politycznych, ale także (choć nie całkiem) od opinii publicznej. Zawodowi politycy są przez media często krytykowani za to, że zmieniają opinie i poglądy, co może przekładać się w konsekwencji na spadek zaufania do nich. Obrady paneli są jawne jedynie w fazie edukacyjnej, a deliberacja i same głosowania już nie, co stanowi dodatkową gwarancję niezależności podejmowanych decyzji. Ponadto z samej istoty deliberacji wynika nacisk na zmianę pierwotnych stanowisk i preferencji, która jest nie tylko dopuszczona, ale wręcz wskazana. Świadczy bowiem o głębokiej i uczciwej refleksji, otwartości na argumenty i o konsensualnym nastawieniu. Paneliści, jako że zostają wybrani w sposób przypadkowy budzą zaufanie społeczne i są traktowani jako zwykli obywatele, a więc 'jeden z nas' – w przeciwieństwie do profesjonalnych i zawodowych polityków, którzy, im wyższe funkcje sprawują, tym mocniej oddalają się od przeciętnych obywateli. Prawidłowość ta stanowi zachętę dla innych mieszkańców do śledzenia prac panelu i identyfikowania się z jego rozstrzygnięciami.

3. PANELE OBYWATELSKIE WOBEC ORGANÓW POCHODZĄCYCH Z WYBORÓW: ODPOWIEDZIALNOŚĆ I KONCENTRACJA NA PROCESIE, A NIE NA SAMEJ DECYZJI

Warto pochylić się też nad kwestią odpowiedzialności. W doktrynie podnosi się, że w przeciwieństwie do tradycyjnych organów władzy, które ponoszą przed wyborcami cykliczną odpowiedzialność polityczną, członkowie panelu zwolnieni są z odpowiedzialności za swoje decyzje. Tezę tę należy jednak odrzucić uznając, że odpowiedzialność polityczna oznacza zasadniczo rozliczenie się nie z samej decyzji, a nawet jej skutków, ale raczej z przyczyn leżących u podstaw jej podjęcia. Tak rozumiana odpowiedzialność opiera się zatem na uzasadnieniu, uargumentowaniu, wyjaśnieniu – dlaczego wskazane rozwiązanie będzie lepsze, a więc bardziej optymalne, efektywniejsze i adekwatne niż inne. Z idei paneli wynika, że stanowią one odzwierciedlenie suwerena, ale w skali mikro. A więc suweren decyduje sam o sobie. I również sam ponosi za te decyzje odpowiedzialność, (choć częściej są to jedynie rekomendacje). W przypadku deliberacji decyzja podjęta zostaje każdorazowo na podstawie rzetelnej wiedzy merytorycznej i branżowej oraz analizy zróżnicowanych stanowisk zaangażowanych stron (instytucji, organizacji, grup), zarówno opartych na argumentach eksperckich (obiektywnych), jak i środowiskowych (subiektywnych). Odpowiedzialność w tym przypadku jest kolektywna, co wynika z samej specyfiki panelu obywatelskiego. Jedynie rekomendacje, które uzyskają wysokie poparcie, zostają przekazane decydentom w formie zaleceń, wiążących bądź nie – w zależności od wcześniejszych ustaleń. Idąc tym tokiem, okazuje się nawet, że brak tradycyjnie rozumianej odpowiedzialności politycznej może stanowić nie wadę, a zaletę paneli obywatelskich. Losowo wybrani obywatele nie są połączeni z żadną partią bądź okręgiem wyborczym, co daje im swobodę, by rozważać na równi argumenty wszystkich stron debaty. Co więcej, z decyzjami podejmowanymi przez społeczeństwo w pigułce może się identyfikować szersza publiczność, jako, że wydają się jej bardziej akceptowalne, niż te podejmowane przez oddalone od zwykłych obywateli elity.

Centralną kategorią w przypadku paneli obywatelskich jest jednak nie sama końcowa decyzja, a raczej poprzedzający ją proces jako taki i jego poszczególne fazy. Narady skoncentrowane na kolektywnym namyśle zwykle prowadzą do lepszego zrozumienia poglądów innych osób i ostatecznie do większej tolerancji dla nich. Mając jednostkowo rozbieżne interesy, debatujący muszą wziąć pod uwagę interesy również innych osób, jeśli chcą odnieść sukces. Propozycje, które są radykalnie sprzeczne z interesami innych członków panelu, po prostu nie mają szans. (Vlerick 2020, 6) Wydaje się więc, że przy braku silnych barier ideologicznych dzielących uczestników deliberacji (jak to często ma miejsce w przypadku zawodowych polityków), panel obywatelski ocenia prezentowane propozycje, posługując się jedynie wspólnym, właściwie intuicyjnym, zestawem norm uczciwości, równości i sprawiedliwości, a także efektywności.

Panele obywatelskie dopuszczają większą różnorodność opinii, stanowisk, sposobów widzenia, interpretacji świata i unikalnych perspektyw oraz metod rozwiązywania problemów niż tradycyjne organy kolegialne pochodzące z wyborów, które działają schematycznie i pod presją czasu. Związana z tym różnorodność poznawcza jest istotnym elementem skutecznego

rozstrzygnięcia kwestii problemowych. Punktem wyjścia jest przekonanie, że grupowa różnorodność stanowi większą wartość niż jednostkowa zdolność, charyzma czy wiedza. A więc, kolektywne decyzje zróżnicowanej próby przeciętnie kompetentnych obywateli mogą być efektywniejsze i mądrzejsze niż jednostkowe rozstrzygnięcia ekspertów – ponieważ żaden z nich nie wie wszystkiego tego, co wiedzą inni, nie może też w pojedynkę wyciągnąć tych samych wniosków, jakie mogliby wyciągnąć wspólnie. Idealnie prowadzona dyskusja w szerszym gronie z większym prawdopodobieństwem doprowadzi do prawidłowego wniosku niż samodzielne rozważanie różnych scenariuszy. Wymiana opinii z innymi powściąga na ogół stronnictwo (jednostkową jednostronność) i poszerza perspektywę. (Vlerick 2020, 4) Paneliści pochodzą z różnych środowisk i funkcjonują na co dzień w odmiennych kontekstach, co pozwala im zachować dystans, nie tylko wobec siebie i wyrażanych stanowisk, ale również wobec proponowanych schematów postępowania. W przeciwieństwie do wybranych na określoną kadencję przedstawicieli, którzy zazwyczaj charakteryzują się jednolitymi metodami rozwiązywania problemów, członkowie panelu są otwarci na nowe doświadczenia i nieuwikłani w skomplikowane sieci politycznych zależności.

Eksperymenty deliberacyjne na świecie pokazują, że losowo wybrane grupy zwykłych obywateli mogą decydować na tematy polityczne, przy zrównoważonym wsparciu ze strony ekspertów. (Podgórska-Rykała 2020, 51–52) Także jakość procesu decyzyjnego nie jest niższa niż w przypadku decyzji podejmowanych przez tradycyjnie wybranych przedstawicieli, z których wielu nawet nie bierze osobiście udziału w debatach parlamentarnych, nie zapoznaje się z projektami legislacyjnymi, a niejednokrotnie głosuje ‘w ciemno’ posługując się bezkrytycznie instrukcjami partyjnymi lub głosuje w sposób populistyczny i zupełnie partyzancki. Innowacje deliberacyjne rozwiązują ten problem, stawiając na refleksję, argumentację i świadome podejmowanie decyzji. Dowody empiryczne wskazują, że panele obywatelskie często podejmują decyzje obejmujące perspektywę długoterminową, w przeciwieństwie do decyzji politycznych umiejscowionych raczej w perspektywie konkretnego cyklu wyborczego – kadencji. Wynika to ze specyfiki pewnych trudnych czy kontrowersyjnych decyzji, które są kosztowne w perspektywie krótkoterminowej, ale korzystne w perspektywie długoterminowej. Dzieje się tak, gdyż obywatele nie podlegają takim samym szkodliwym pokusom (m.in. korupcja) jak zawodowi, profesjonalni politycy. Nie muszą też zadowolić swojego elektoratu w krótkim czasie, aby zapewnić sobie szansę na zostanie ponownie wybranym. (Vlerick 2020, 6)

Również dynamika narad obywatelskich zasadniczo różni się od dynamiki negocjacji politycznych. Narady przyjmują formę otwartej wymiany pomysłów, poglądów i argumentów – prowadzącej do praktycznego uzgadniania stanowisk, podczas, gdy przetargi polityczne skupiają się na manewrowaniu – celem osiągnięcia wyników możliwie jak najbardziej zbliżonych do pierwotnych preferencji. (Vlerick, 2020, 7) W procesie deliberacji można zmieniać zdanie, w procesie negocjacji jest wręcz przeciwnie, całkowita zmiana stanowiska jest niespotykana, następuje raczej stopniowe przesuwanie się stron w kierunku kompromisu, mając na uwadze jednak swoje bazowe, wyjściowe przekonania. Zmuszenie uczestników deliberacji do refleksji na temat zajmowanych stanowisk i uzasadniania argumentów utrudnia im utrzymywanie i obronę strategii, które są nie tylko egoistyczne lub w interesie konkretnej grupy, ale również nieefektyw-

ne lub korzystne jedynie w perspektywie krótkoterminowej. Zwyczajni obywatele rzadziej są (oficjalnie, a więc publicznie) przywiązani do jednoznacznych punktów widzenia i konkretnych ideologii politycznych. Mają jednak podobne poczucie sprawiedliwości, zasadniczo intuicyjne, związane z uczciwością dystrybucyjną. (Vlerick 2007, 226–239; Steiner 2004)

Zakończenie

Każda polityka publiczna to odpowiedź podmiotów administracji publicznej na wyzwania, które są pochodną dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Jej realizacja wynika z uwarunkowań geograficznych, demograficznych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych, politycznych, historycznych, przestrzennych, środowiskowych czy technologicznych, w których znajdują się wspólnoty lokalne, ponadlokalne, regionalne, a także całe państwa, jako przestrzenie interwencji publicznych o sektorowym, interdyscyplinarnym, ogólnokrajowym i ponadkrajowym (w tym europejskim) zasięgu. Konkretna polityka publiczna powinna spełniać funkcję praktycznego dokumentu o charakterze wdrożeniowym, który wynika z wieloaspektowej analizy zjawisk i diagnozy sytuacji danej wspólnoty mieszkańców. Musi zatem uwzględniać całe spektrum skomplikowania materii wiedzy branżowej, często interdyscyplinarnej, w ujęciu dynamicznym i opartej na dowodach, w tym wiedzy eksperckiej, jak i wiedzy potocznej (subiektywnej) – pochodzącej ze środowiska, od adresatów planowanych interwencji publicznych. W związku z tym polityka publiczna powinna spełniać kilka fundamentalnych warunków, w tym, wynikać z rzetelnych, miarodajnych i kompleksowych analiz, opartych na dowodach, wykonanych zgodnie z zasadą terytorializacji (skupiska zjawisk problemowych w na danym obszarze, czyli fizyczne miejsca koncentracji) i wewnętrznej dywersyfikacji zjawisk problemowych objętych interwencją publiczną oraz zabezpieczać adekwatność działań do potrzeb, wynikających z analiz ilościowo-jakościowych. Powinna także uwzględniać zastosowanie podejścia popytowego (proponując konkretne rozwiązania implementacyjnych wynikają z realnie istniejących potrzeb) oraz mieć praktyczny i skoncentrowany na priorytetach wymiar realizacyjny. (Podgórska-Rykała, Sroka 2021)

Aby to osiągnąć, podmioty administracji publicznej są zobligowane przygotowywać ją i wdrażać w sposób partycypacyjny, tylko wówczas, opracowane rozwiązania mają wymiar strategiczny, co oznacza projektowanie długookresowej sekwencji czasowej działań, wynikającej z projekcji trendów zmian zjawisk społecznych, gospodarczych, przestrzennych, kulturowych oraz politycznych i pozostających w korelacji z analizą ryzyk, zagrożeń i wyzwań. Innowacje partycypacyjne w tym procesie odgrywają niebagatelną rolę, zarówno na etapie tworzenia, jak i późniejszej realizacji polityki publicznej, bo pozwalają na odpowiednie zdiagnozowanie warunków i sytuacji, jakie będą determinować przebieg i efekty pojętych działań. W tym znaczeniu, innowacje partycypacyjne takie jak omówione panele obywatelskie stanowią skuteczne narzędzie podnoszenia jakości (współ)rządzenia w polityce publicznej, w szczególności wobec zagrożenia gospodarki regionalnej pułapką średniego dochodu.

Choć różne formuły mini-publik, w tym panele obywatelskie są często wykorzystywane m.in. w Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Australii czy ostatnio też w Polsce, nie stały się dotąd stałą częścią głównego nurtu politycznego zaangażowania. Początkowy entuzjazm decydentów został stłumiony przez dość spore społeczne zainteresowanie tą metodą, przekładające się na rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju przedsięwzięcia. Okazało się, że ich koszty, szczególnie finansowe, ale również organizacyjne, są zbyt wysokie, by panele stały się nieodłączną częścią procesów decyzyjnych – tak na szczeblach samorządowych, jak i regionalnych oraz krajowych. Gdyby jednak panele obywatelskie na stałe weszły w kanon procedur demokratycznych, ich koszty znacznie by spadły, jako, że systematyczne stosowanie metody przełożyłoby się na oszczędność związaną z ekonomią skali (Parkinson, Mansbridge 2012). Standaryzacja wiedzy o procesach i dobre praktyki w zakresie wykorzystania posiadanych zasobów pozwoliłyby na minimalizację ogólnych nakładów.

Warto spojrzeć też na kwestię kosztochłonności paneli obywatelskich przez pryzmat wyzwań związanych ze współpracą transgraniczną. W tym kontekście panele obywatelskie, jak i inne procesy deliberacyjne mogą wzmocnić i uzupełnić tradycyjny system demokracji przedstawicielskiej, nie tylko dostarczając decydentom informacji o potrzebach i oczekiwaniach społecznych, ale również budując wśród mieszkańców świadomość obywatelską i zaufanie do procesu politycznego. Stanowią społeczny głos rozsądku, przeciwstawiany politycznym przetargom interesów. Z uwagi na swoją specyfikę mogą budować mosty pomiędzy obywatelami, ekspertami i decydentami – formułując zalecenia oparte na kolektywnych rozważaniach reprezentatywnej grupy społeczeństwa oraz czerpiąc z różnorodnych poglądów, wiedzy i doświadczeń. Mają więc „ograniczony zakres, ale znaczącą rolę do odegrania w demokracji przedstawicielskiej.” (Brown 2006, 221)

Literatura

- Ackerman B.A., Fishkin J.S., (2005). *Deliberation Day*, Yale University Press, New Haven-London: Yale University Press.
- Bächtiger A., Parkinson J., (2014) *Mapping and Measuring Deliberation. Micro and macro knowledge of deliberative quality, dynamics and contexts*, Oxford University Press, Oxford.
- Bedock C., Pilet J., (2001) *Who Supports Citizens Selected by Lot to be the Main Policymakers? A Study of French Citizens*. „Government and Opposition”, 2001, 56(3), pp. 485–504
- Bohman J., (1998) *Survey article: The coming of age of deliberative democracy*, „Journal of Political Philosophy”, vol. 6, issue 4.
- Bouricius T.G., (2013). *Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, „Journal of Public Deliberation”, 9 (1).

- Brown M.B., (2006). *Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation*, "The Journal of Political Philosophy", 14 (2), Oxford.
- Chwalisz C., (2017). *The people's verdict: Adding informed citizen voices to public decision-making*, Rowman & Littlefield, London; New York.
- Cohen J., (2009). *Reflections on Deliberative Democracy*, [in:] T. Christiano, J. Christman (ed.), *Contemporary Debates in Political Philosophy*, Malden (MA) 2009.
- Curato N., Böker M., (2016). *Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda*, "Policy Sciences", 49(2).
- D. Owen, G. Smith, G., (2018). *Sortition, rotation, and mandate: Conditions for political equality and deliberative reasoning*. "Politics and Society", 2018, 46(3), 419–434.
- Dahl R.A., (1989). *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven 1989.
- Dryzek J., Bächtiger A., Milewicz K., (2011). *Toward a Deliberative Global Citizens' Assembly*, "Global Policy", 2(1).
- Dryzek J.S., (2009). *Democratization as Deliberative Capacity Building*, „Comparative Political Studies”, 2009, 42 (11).
- Elstub S., McLaverty P. (eds.), (2014). *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh.; S. Elstub (2014), *Mini-publics: Issues and cases*, [in:] S. Elstub, P. McLaverty (eds.), *Deliberative democracy: Issues and cases*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Escobar O., Elstub S., (2017). *Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*, Research and Development Note, Sydney: newDemocracy.
- Farrell D., Curato N., Dryzek J.S., Geifssell B., Grönlund K., Marien S., Niemeyer S., Pilet J.B., Renwick A., Rose J., Setälä M., Suiter J., (2019). *Deliberative Mini-Publics Core Design Features*, "Working Paper Series", no. 2019/5, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, University of Canberra.
- Fishkin J.S., (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press New Haven.
- Fishkin J.S., (2018) *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford University Press.
- Fishkin J.S., (2009) *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J., (2011). *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Gerwin M., (2018) *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków.

- Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (eds.), (2014). *Deliberative mini-publics: Involving citizens in the democratic process*, ECPR Press, Colchester.
- Habermas J., (2005). *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Scholar, Warszawa.
- Habermas J., (2002) *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1, 2, PWN, Warszawa.
- Hansen M.H., (1999) *Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, University of Oklahoma Press edition, Norman.
- Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD, Paris 2020.
- Manin B., (1997). *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Niemeyer S., (2014). *Scaling up deliberation to mass publics: Harnessing mini-publics in a deliberative system*, [in:] *Deliberative Mini-publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä (eds.), ECPR Press, Colchester.
- Owen D., Smith G., (2015). *Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn*, „Journal of Political Philosophy”, 23, (2).
- Parkinson J., Mansbridge J. (eds.), (2012) *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pitkin H., (1967). *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- Podgórska-Rykała J., Kępa M., (2020) *Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wydawnictwo Libron.
- Podgórska-Rykała J., (2020) *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Podgórska-Rykała J., (2016). *Polityka równości płci na szczeblu samorządowym*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., (2020) *Deliberacja jako możliwa metoda współdecydowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Ujęcie teoretyczno-modelowe*, „Samorząd Terytorialny”, (7–8).
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., (2020). *Panele obywatelskie jako deliberacyjna innowacja w jednostkach samorządu terytorialnego?*, [w:] *Rola, miejsce i znaczenie zarządzania instytucjami publicznymi w kreowaniu jakości życia, t. 2: Aspekt instytucjonalny*, M. Czapiewski, J. Strumiłło (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., (2021) *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, CH BECK, Warszawa.

- Rawls J., (1997) *The Idea of Public Reason Revisited*, "The University of Chicago Law Review", 64, (3), Chicago.
- Roberts J., Escobar O., (2015). *Involving communities in deliberation: A study of three citizens' juries on onshore wind farms in Scotland*, ClimateXChange and The University of Edinburgh, Edinburgh.
- Setälä M., Smith G., (2018). *Mini-Publics and deliberative democracy*, [in:] A. Bächtiger, J.S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. E. Warren (eds.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*, Oxford: Oxford University Press, 300–314.
- Sroka J., (2009) *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Sroka J., (2018). *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Steiner J., (2004). *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Strona internetowa Bristolskiego Panelu Obywatelskiego (Bristol's Citizens' Panel)*, <<https://bristol.citizenspace.com/business-change/bristols-citizens-panel>>
- Strona internetowa dedykowana osobie Abrahama Lincolna, <<http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>>
- Strona panelu obywatelskiego w Holandii (Burgerforum Kiesstelsel)*, <www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel>
- Strona panelu obywatelskiego w Ontario w Kanadzie (Citizens' Assembly on Electoral Reform)*, <<http://www.citizensassembly.gov.on.ca/>>
- Torcal M., Montero J.R. (eds.), (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Routledge, London and New York.
- Vlerick M., (2007) *Better Than Our Nature? Evolution and Moral Realism, Justification, and Progress*, [in:] M. Ruse, R. Richards (eds.), *Handbook of Evolutionary Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Vlerick M., (2020). *Towards Global Cooperation: The Case for a Deliberative Global Citizens' Assembly*, "Global Policy".
- Warren M.E., Pearse H., (2008) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wawrowski Ł., (2007) *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń.
- Zabryr-Jamróż M., (2020). *Wszechstronność. O deliberacji w polityce zdrowotnej*

z uwzględnieniem emocji, interesów własnych i wiedzy eksperckiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Zielińska-Głębocka A., (2016) *Dostosowanie strukturalne gospodarek do globalizacji*, C. H. Beck, Warszawa.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97.

White Paper on European Governance, Komisja Europejska, Bruksela, 27 lipca 2001.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

PODSUMOWANIE

Rafał Riedel, Lukáš Vomlela

Należy podkreślić, że regiony zawsze były jedną z podstawowych jednostek politycznych i gospodarczych w Europie. Były również naturalnym lokum dla życia społecznego oraz równie naturalnym punktem odniesień tożsamościowych. Właściwie można by stwierdzić, że sytuacja, w której regiony są zdominowane przez państwa narodowe jest sytuacją sztuczną i w pewnym sensie pozostałością XIX i XX wiecznej dynamiki politycznej. Regiony zawsze odgrywały i nadal odgrywają ważną rolę zarówno w rozwoju polityczno-gospodarczym oraz kulturalno-społecznym organizmów państwowych, ale również w ponad-narodowym procesie integracji europejskiej. Jeśli brać pod uwagę budżet unijny, to można wręcz wyciągnąć wniosek, że integracja europejska została stworzona właśnie dla regionów. Taka konstatacja jest szczególnie aktualna z perspektywy regionów odbiorców wspólnotowej polityki spójności (co dotyczy zarówno Województwa Śląskiego, jak i Kraju Moravsko-Slezskiego), która służy niwelowaniu różnic w rozwoju społeczno – ekonomicznym pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi regionami.

To jest olbrzymi kapitał, który może zostać wykorzystany z korzyścią dla regionu i jego mieszkańców – zarówno współcześnie jak i w wymiarze wielopokoleniowym. Mamy więc do czynienia z szansami i możliwościami z tym związanymi, ale nie należy zapominać i o zagrożeniach (w niniejszym opracowaniu – ze szczególnym uwzględnieniem pułapki średniego dochodu). Jednocześnie należy pamiętać, że fundusze unijne nie zastąpią zdrowej polityki gospodarczej w skali regionalnej. Takie kraje jak Grecja czy Portugalia zaledwie dwie lub trzy dekady temu również były *championami* w wydawaniu brukselskich pieniędzy, nie uchroniło ich to od popadnięcia w kryzys zadłużeniowy – oczywiście w dużym stopniu niezależny od polityki spójności. Ale warto podkreślić, że fundusze strukturalne nie są *panaceum* na wszelkie problemy gospodarcze i jedyną drogą do wzrostu gospodarczego – wręcz generują ryzyko uzależnienia od zewnętrznej pomocy i ryzyko zaniechań reform i prowadzenia zrównoważonej polityki gospodarczej. Przestrożą mogą być niedane inwestycje w niektórych hiszpańskich regionach, lotniska widma zbudowane za europejskie pieniądze, tylko dlatego, że zaspokajały nieuzasadnione ambicje lokalnych polityków.

Klasyczna teoria ekonomiczna sugerowałaby, że eliminacja barier w zakresie wymiany handlowej, przepływów kapitału, czy mobilności siły roboczej, docelowo prowadzić będzie do wyrównania poziomów rozwoju społeczno – gospodarczego, w tym standardu życia i poziomu PKB *per capita* PPP⁶⁴. Kapitał będzie przenosił się do regionów o niższym poziomie rozwoju

64 PPP – Purchasing Power Parity = Parytet Siły Nabywczej

w poszukiwaniu tańszej siły roboczej i niższych kosztów innych środków produkcji. Pracownicy z kolei korzystać będą ze swobody przepływu osób i podejmować zatrudnienie w regionach, w których przedsiębiorcy oferują korzystniejsze warunki płacowe – a następnie transferować będą część zarobków do regionów słabszych gospodarczo. Jeżeli do tego dodamy wspólnotową politykę spójności oferującym słabiej rozwiniętym regionom fundusze strukturalne, otrzymujemy pełny obraz mechanizmów, które wspierają wyrównywanie się poziomów życia w dłuższej perspektywie. Jednak z powyższego stwierdzenia wynika, że eliminacja barier celnych i wprowadzenie czterech swobód Jednolitego Rynku wobec regionów o zbliżonej strukturze gospodarczej i zbliżonym poziomie rozwoju nie przyniesie najprawdopodobniej wzmożenia wymiany handlowej i generalnie zmiana wygenerowana taką liberalizacją będzie mniejsza niż spodziewana zmiana w przypadku zróżnicowanych regionów, które mogą uzupełnić się swoimi mocnymi i słabymi stronami.

Warto w tym miejscu odnieść się do wybranych inspiracji naukowych, które leżą u podstaw podjętego projektu. Na pierwszym miejscu warto wskazać tutaj na opracowanie Praca pt. „Polska jako peryferie” pod redakcją Tomasza Zaryckiego, które stanowi interesujące studium z zakresu problematyki relacji centrum – peryferia oraz pokrewnych dyskursów, np. pułapki średniego dochodu, teorii zależności czy szeroko rozumianej teorii systemu światowego. Jest to lektura zarówno inspirująca, co przygnębiająca. Inspirująca w tym znaczeniu, że stymuluje refleksję naukową na ważny temat, przywołując wiele istotnych dyskursów naukowych, co więcej – czyni to z perspektywy prawdziwie interdyscyplinarnej. Przygnębiająca zaś głównie ze względu na konkluzje większości autorów, wskazujące na trwałość strukturalnych barier rozwojowych Polski. Jest ona jednak przede wszystkim realistycznym głosem w dyskusji na temat miejsca i roli Polski oraz Europy Środkowo – Wschodniej we współczesnym świecie. Głosem o tyle ciekawym – z punktu widzenia kontekstu, w którym się pojawił – iż opublikowanym w roku, w którym Mateusz Morawiecki zaprezentował pierwszą wersję swojej „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, czyli dokumentu rządowego programującego rozwój gospodarczy Polski w perspektywie 2030 roku. Diagnoza (wówczas) wice-premiera Morawieckiego jest w sporym stopniu zbieżna z niektórymi rozważaniami autorów, których teksty złożyły się na przywołaną pracę zbiorową. Redaktor tomu nawiązuje do pracy Steina Rokkana i Dereka Urwina (1983) różnicującej peryferia zewnętrzne i peryferia stykowe. Autor polemizuje z wyartykułowanymi politycznie koncepcjami rozwojowymi, zarówno prordzeniowego uznania półperyferyjności jako ideału rozwojowego, jak i anty-rdzeniowego idealistycznego dążenia do autonomii. Tomasz Zarycki konkluduje, iż położenie Polski można odczytywać jako stykowe, co więcej – jest to stykowość generująca zdecydowanie więcej napięć o charakterze negatywnym, niż pozytywnym. Z kolei rozdział pt. „Do czego przydaje się w Polsce perspektywa peryferyjna? O możliwych sposobach użycia w naukach społecznych” Agnieszka Kolasa – Nowak próbuje odpowiedzieć na pytanie czy ujęcie peryferyjne daje nowy klucz do spojrzenia na procesy społeczne w Polsce. Autorka zauważa, że rama centro-peryferyjna w polskim dyskursie naukowym zastąpiła dominującą dotychczas ramę post-komunizmu. W takiej optyce – wpisującej się w szersze ramy procesu historycznego – transformacja ustrojowa traci sporo ze swojej wyjątkowości i zaczyna być interpretowana jako jeszcze jedna próba wyjścia całego regionu z zacofania.

Najbardziej zbieżne z prowadzonymi w niniejszym zbiorze rozważaniami jest opracowanie Piotra Korysia, który w swoim tekście „Na peryferiach rewolucji przemysłowej. Strukturalne uwarunkowania rozwoju gospodarczego polskich regionów” proponuje zmianę jednostki analizy – zgodnie z założeniami przyjętymi w niniejszej pracy zbiorowej. O ile większość analiz z zakresu ekonomii politycznej odnosi się do poziomu gospodarki narodowej, Piotr Koryś skupia się na poziomie regionu. Autor skupia się na pytaniu czy i na ile zróżnicowanie rozwojowe współczesnych polskich regionów na historyczne i – co najważniejsze – trwałe źródła. We wnioskach zauważa silną korelację pomiędzy przeszłym a obecnym poziomem rozwoju polskich regionów i niewielki wpływ na niwelowanie tych różnic prowadzonych centralnie polityk regionalnych.

Kontekst europejski eksponowany jest z kolei przez Tomasza Grosse, który w swoim tekście „Tragedia państw peryferyjnych, czyli o geopolitycznych dylematach Polski w Unii Europejskiej” dokonuje dwu-poziomowej analizy, po pierwsze – wyodrębnia najważniejsze wątki teoretycznej dyskusji o geopolitycznej roli państw peryferyjnych, po drugie – weryfikuje najważniejsze wnioski tej debaty w odniesieniu do Polski. Pesymizm zawarty w tytule spotęgowany jest wnioskami, w których autor zauważa, iż uczestniczenie w procesie integracji europejskiej wzmacnia peryferyjność Polski (zależność gospodarcza, inercja strategiczna, ograniczoność opcji w zeuropeizowanych politykach publicznych). Z kolei Krzysztof Jasieński (autor analizy „Nowa peryferyjność w perspektywie różnorodności kapitalizmu. Przykład posocjalistycznych państw Unii Europejskiej”) odnosi się z kolei do tej części światowej literatury, która poświęcona jest różnorodności kapitalizmu (*varieties of capitalism*) oraz pokrewnym dyskursom. Podobnie jak wcześniejszy rozdział, również ten autorstwa Krzysztofa Jasieńskiego przepełniony jest w sumie dość przygnębiającymi wnioskami na temat „dryfu rozwojowego” Polski i innych państw regionu.

Lektura całości pracy zbiorowej pt. „Polska jako peryferie” niewątpliwie przybliży czytelnika do odpowiedzi na pytanie czy i jak perspektywa uwzględniająca peryferyjność i zależność Polski oraz Europy Środkowo-Wschodniej, pozwala na lepsze zrozumienie specyfiki obserwowanych w naszym regionie procesów gospodarczo-społecznych. Jednocześnie należy pamiętać o wewnętrznej różnorodności nie tylko poszczególnych gospodarek państwowych naszej części Europy, ale również o znaczącym zróżnicowaniu wewnątrz-regionalnym. O ile Republika Czeska (przed 1993 rokiem – jako część Czechosłowacji) należała od samego początku transformacji do najlepiej rozwiniętych gospodarek post-komunistycznych, tak Polska miała zdecydowanie gorszy punkt startu. Jednocześnie po 1989 roku polska gospodarka należała do liderów wzrostu nie tylko w regionie Europy Środkowo – Wschodniej, ale również w porównaniu z innymi gospodarkami wschodzącymi (*emerging markets*) na świecie. Dynamika nadrabiania zaległości w relacji do wysoko-rozwiniętych krajów Europy Zachodniej była w Polsce najwyższa spośród krajów postkomunistycznych. Na tym tle wyjątkowo interesująco prezentują się dane dotyczące Śląska, które podlegają analizie w niniejszym zbiorze. Pokazują one, iż w erze post-industrialnej zarówno czeska, jak i polska część Śląska tracą relatywnie w porównaniu z dynamiką wzrostową innych regionów. I zwykła kontynuacja dotychczasowych trendów może doprowadzić do względnej degradacji regionu Śląska w hierarchii rozwojowej zarówno w relacji do innych regionów Polski czy Republiki Czeskiej, jak również w szerszym kontekście europejskim.

Podjęta w niniejszym zbiorze problematyka pułapki średniego dochodu z perspektywy regionalnej nawiązuje do szeregu istotnych dyskursów naukowych, w tym np. na temat relacji centrum-peryferia. Niewątpliwie kwestie peryferyjności i zależności – jako przedmiot badań – stanowią obiekt rosnącego zainteresowania, zarówno ze strony socjologów, ekonomistów, prawników, politologów, historyków oraz przedstawicieli innych pokrewnych dyscyplin, ale również praktyków polityki społecznej – decydentów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Problematyka ta niezmiennie pozostaje aktualna jako przedmiot badań, odnosząc się do pytań o cele i priorytety realizacji polityki rozwoju. Przedstawiony czytelnikowi zbiór tekstów ma na celu stanowić głos w tej ważnej debacie oferując zestaw interesujących analiz, stawiających nowe (bądź na nowo) pytania i przynosząc istotne ustalenia empiryczne.

LITERATURA

- Andrianjaka R. R., & Rougier E. (2019). What difference does it make (to be in the Middle Income Trap)?” An empirical exploration of the drivers of growth slowdowns, *Structural Change and Economic Dynamics* 51, 225–236.
- Åslund A. (2018). What Happened to the Economic Convergence of Central and Eastern Europe After the Global Financial Crisis?, *Comparative Economic Studies* 60, 254–270.
- Ciesielska-Maciagowska D., & Radło M.J., (2014). Polska w pułapce sredniego dochodu?, [in:] Gorynia M., Rudolf S. (eds), *Polska w Unii Europejskiej i Globalnej Gospodarcie*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Warszawa.
- Czerniak A., (2014). Poland. How it Avoided the Middle-Income Trap, *Polityka Insight*, <http://zasoby.polityka.pl/politykainsight.pl/analiza-demo-22-en.html> (Accessed 15.11.2020)
- Dabus C., Tohme F. & Caraballo A. (2016). A middle income trap in a small open economy: Modelling the Argentinian case, *Economic Modelling* 53, 436–444.
- Eichengreen B. Park, & Shin K. (2012). When Fast-Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China. *Asian Economic Papers* 11 (1). 42–87.
- Eichengreen B., Park D., Shin K. (2013). Growth slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap, *NBER Working Paper* 18673, Cambridge. 1–54.
- Fan Z., & Li H. (2017). International Migration, Human Capital Composition and Middle-Income Traps. *The Singapore Economic Review* (64) 4. 883–897.
- Filipe J., Kumar U., & Galope R. (2017). Middle-income transitions: trap or myth?. *Journal of the Asia Pacific Economy* 22 (3), 49–453.
- Kharas, H., & Kohli, H. (2011). What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(3). 281–289.
- Kolozsi P. P. (2017), How Can We Escape the Middle Income Trap? *FOCUS-Dispute. Public Finance Quarterly* 2017/1, 74–87.
- Im Fernando G. & Rosenblatt D. (2015), *Middle-Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey*, “Journal of International Commerce, Economics and Policy 6 (3), 1–39.
- Mahyudin A., & Sabri N. (2019). Income Inequality and Middle-Income Trap: A Panel Data Analysis on Effects of Economic Freedom and Democracy, *International Journal of Business and Society* (20) 2. 563–584.

- Milanovic, B. (1998). *Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington, DC: The World Bank.
- Orłowski W. (2016), cytowany w materiale Aleksandry Ptak, pt.: *Rząd ma plan. Ale czy dobry?*, *Pytamy ekspertów o plan Morawieckiego*, źródło: <http://innpoland.pl/125125,rzad-ma-wielki-plan-rozwoju-gospodarki-a-eksperci-pytania-o-jego-wykonalnosc> (dostęp 31.12.2016)
- Riedel R. (2020). Poland and the Middle Income Trap, in A. Visvizi, A. Matysek-Jędrych, K. Mroczek-Dąbrowska (eds). *Poland in the Single Market: Politics, economics, the euro*, Series: *Europa – Perspectives on the EU Single Market*, Routledge, London and New York. 86–102.
- Riedel R. (2018). Pułapka średniego wzrostu i propozycje jej przezwyciężenia w “Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, in: E. Szczot, J. Jaśkiewicz, W. Lebediuk) *Partnerstwo Wschodnie. Etyczne i społeczno-prawne aspekty relacji między Unią Europejską a Ukrainą*, Gorzów Wielkopolski. 143–154.
- Riedel R. (2017). In der Falle?, Polens Suche nach einem neuen Wachstumsmodell, *Osteuropa*, 67. Jg., 3–4. 77–86.
- Rokkan S., Urwin D. (1983) *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*, London.
- Shelburne R. (2016). *Long-Run Economic Growth: Stagnations, Explosions and the Middle Income Trap*, “Global Economy Journal 16 (3), 433–458.
- Staehr K. (2015). *Economic Growth and Convergence in the Baltic States: Caught in the Middle-Income Trap?*, “Intereconomics” 5, 274–280.
- Topal M. H. (2020). The Middle Income Trap: Theory and Empirical Evidence. *Bogazici Journal Review of Social, Economic and Administration Studies* 34 (1). 51–75.
- Tugcu C. T. (2015). How to escape the middle income trap: international evidence from a binary dependent variable model, *Theoretical and Applied Economics* 1 (602). 49–56.
- Wallerstein I. (1974), *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York.
- Warski W. (2016). wypowiedź dla Polskiego Radia, zapis z: <http://www.polskieradio.pl/42/4393/Artykul/1583555,Plan-Morawieckiego-5-filarow-rozwoju-polskiej-gospodarki> (downloaded 30.12.2016)
- Ye Longfeng & Robertson P. (2016). *On the Existence of a Middle-Income Trap*, “Economic Record” 92 (297), 173–189.

ŚLĄSK I PROBLEMATYKA PUŁAPKI ŚREDNIEGO DOCHODU. CZESKIE I POLSKIE PERSPEKTYWY REGIONALNE

LUKÁŠ VOMLELA I RAFAŁ RIEDEL (RED.)

Wydawca: Uniwersytet Śląski w Opawie
Wydział Polityk Publicznych w Opawie
Instytut Administracji Publicznej i Polityki Społecznej
Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava
Wydanie: pierwsze
Miejsce i rok wydania: Opawa 2021
Opracowanie graficzne: Dorota Lubojacká
Zdjęcie na okładce: Mathieu Stern

Publikacja nie jest przeznaczona do sprzedaży.

ISBN 978-80-7510-480-9

ISBN 978-80-7510-479-3 (čes. vyd.; online)

ISBN 978-80-7510-482-3 (angl. vyd.; print)

ISBN 978-80-7510-483-0 (angl. vyd.; online)



PŘEKRAČUJEME HRANICE
PRZEKRACZAMY GRANICE
2014—2020



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

Publikacja jest finansowana z projektu pod tytułem **Śląsk i problematika pułapki średniego dochodu – Czeskie i Polskie perspektywy regionalne**, nr rejestracyjny projektu CZ.11.4.120/0.0/0.0/16_013/0002404



SLEZSKÁ
UNIVERZITA
FAKULTA VEŘEJNÝCH
POLITIK V OPAVE



WYDZIAŁ NAUK O POLITYCE
I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
INSTYTUT NAUK O POLITYCE
I ADMINISTRACJI