

POHRANIČÍ JAKO PROSTOR ZPROSTŘEDKOVÁNÍ – ŠANCE PRO MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI V ČESKO-SASKÉM POHRANIČÍ

Milan Jeřábek, Kateřina Kučera, Bernhard Müller, Jan Příkryl

Prostorový rozvoj a problémy nekončí (nezastavují se) na státních hranicích. Jednání a rozhodnutí učiněná na jedné straně hranice působí i na druhé straně. Pojem „prostor zprostředkování“ se tak pojí se vznikem nové vlastní identity pohraničního území. Pouze vznik takového „přeshraničního společenství“ („crossborder community“) prostřednictvím setkávání a kontaktů v osobní i institucionální rovině může přispět k tomu, že v nově formovaném přeshraničním regionu se rozvinou společné perspektivy a zájmy profilující region rovněž navenek.

Spolupráce mezi obcemi ležícími z obou stran při státní hranici je problematikou, která v souvislosti s evropskou integrací nabývá na významu. Obce v pohraničí se ve společně se rozvíjející Evropě navzájem „přibližují“, a tak se stávají průkopníky spolupráce na vnějších hranicích Evropské unie. Zároveň sehrávají klíčovou roli v regionálním rozvoji pohraničních oblastí.

Proto byla navázána mezi českými a německými institucemi ve druhé polovině 90. let úzká spolupráce za účelem realizace výzkumného záměru, řešícího přeshraniční spolupráci obcí v česko-saském pohraničí. Nově utvořené pracovní společenství zahrnovalo - vedle partnerů na komunální úrovni - čtyři instituce: z české strany Sociologický ústav AV ČR (zastoupený pracovištěm v Ústí n.L.) a Proodos – poradenství pro obce Praha, z německé strany Katedru prostorového uspořádání Technické univerzity v Drážďanech (Lehrstuhl Raumordnung der Technischen Universität Dresden) a Institut pro ekologický prostorový rozvoj tamtéž (Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., IÖR). Projekt byl finančně podpořen Německou spolkovou nadací životního prostředí z Osnabrücku (Deutsche Bundesstiftung Umwelt, DBU).

V projektu „Pohraničí jako prostor zprostředkování“ jsme si vytkli cíl „hledat a popsat společné cesty k řešení problémů při utváření přeshraničního trvale udržitelného rozvoje na lokální úrovni a poukázat na vzorové (modelové) příklady ke zintenzivnění kooperačních vztahů na komunální úrovni“. Zájmovým územím pro empirická hodnocení bylo česko-saské pohraničí. Případová studie se týkala spolupráce dvou měst v Euregiu Egrensis Kraslic a Klingenthalu.

1. Pohraniční oblasti ve střední a východní Evropě po politickém zvratu v roce 1989

1.1 Rámcové podmínky pro přeshraniční spolupráci v česko-saském pohraničí

Politické změny ve střední, východní a jihovýchodní Evropě staví před politické

reprezentace jednotlivých zemí i již utvořených společenství na kontinentu nové úkoly. Zatímco na hranicích západoevropských států se přeshraniční spolupráce může „chlubit“ již desetiletí trvající tradicí, přeshraniční vztahy na vnějších hranicích EU jsou teprve budovány (Chromý 2000, Horáková 1998). Spolupráce se v kontextu politického a ekonomického zlomu utváří velmi komplikovaně, protože se musí rozvíjet za extrémní politické, administrativní a socioekonomické asymetrie. Současně zde působí dlouhodobé důsledky vyplývající z transformace společenosti: problémy související bezprostředně s hraniční polohou se kombinují (doplňují) s celostátními (vytváření nového legislativního, ekonomického a správního systému).

Pohraničí se vyznačuje značným zaostráváním v rozvoji většiny území oproti jiným částem obou států, také regionální rozvoj zde probíhá podstatně jinak než v ostatních oblastech. Přitom se rovněž uplatňuje role „mikroklimatu“ uvnitř pohraničí, součástí zdejšího vývoje je také tvrdá ekonomická konkurence oblastí po obou stranách hranice navzájem, založená na krátkodobých komparativních výhodách většinou bez ohledu na sociální a ekologické důsledky v těchto regionech. „Život zády ke zdi“ – dřívější symbol odvrácení od sousedů prostřednictvím státních omezení – určuje nadále myšlení a jednání lokálních aktérů v pohraničí.

Tato situace ale není v rozšiřující se Evropě současnosti, natož pak budoucnosti, udržitelná. K uskutečnění trvale udržitelného rozvoje v pohraničí, stejně tak jako ekonomicky stabilní a dlouhodobě sociálně a ekologicky obecně přijatelného prostorového rozvoje jsou nezbytné

společenské procesy vzájemného poznání (učení), v nichž se mění (vyvíjejí) myšlenkové a jednací přístupy nositelů rozvoje i samotní obyvatelé pohraničí. Přeshraniční kooperace na lokální úrovni - ať již komunálních orgánů (místní samosprávy) nebo privátních společenských skupin, podnikatelských subjektů či individuálních aktivit - je přitom klíčovým prvkem. Právě probíhající přelomová fáze nabízí tak mimořádnou šanci vytvořit prostorové struktury, které budou vycházet ze silných stránek regionu a na základě výměny názorů budou usilovat o dlouhodobou výkonnost (konkurenceschopnost) regionu.

1.2 Perspektivy nové přeshraniční spolupráce na komunální úrovni

Rychlý rozvoj hranicí překračujících regionů (euroregionů) na vnitřní hranici EU v 70. a 80. letech byl založen na vysokém stupni kompatibility hospodářských a společenských struktur podléhajících se hraničních regionů, které se podél bývalé „železné opony“ ve střední a východní Evropě nepochybně nevyskytují (IÖR 1994, ARL 1997, Maier 1995). Takovéto podmínky nejsou ve střední a východní Evropě v krátkém časovém horizontu dosažitelné. Zvláště pak si musíme položit otázku, zda převzetí koncepcí, které se osvědčily v západoevropských poměrech, často na vnitřních hranicích EU, by v jiných podmínkách vedlo k žádoucím výsledkům (Scott 1996).

V návaznosti na potenciální uplatnění západoevropských modelů spolupráce na německé východní hranici lze pozorovat další aspekt: chybějící tradici společného života (žití) na nové státní hranici ve střední a východní Evropě, vzniklé posu-

nem hranic po druhé světové válce ve spojení s přesídlením původních obyvatel hraničních regionů. Snahy o regionální uvědomění, vycházející zpravidla ze západních částí regionů, setkávají se poněkud více ve východní části hraničních regionů jen s malým pochopením. Jen ve výjimečných případech můžeme hovořit o psychologických předpokladech pro oživení endogenního potenciálu (např. výrazná regionální identifikace politických a ekonomických aktérů stejně tak jako obyvatelstva (Daněk 2000), což bylo také potvrzeno empirickými šetřeními (Vaishar 2000). Dosavadní poznatky popisující zakládání přeshraničních plánovacích regionů „odspodu“, právě tak jako možné formy spolupráce umožňují závěr, že sama obecná strategie formalizované spolupráce v současnosti sotva přinese úspěchy v regionálním rozvoji (Havlíček, Chromý 2000).

Na hranici mezi Českem a Saskem byla poměrně brzo po otevření hranic vnímána odlišnost situace. V neposlední řadě k tomu přispěla také nekompatibilita finanční podpory z obou stran hranice (INTERREG, PHARE-CBC). Přesto její využití usnadnilo koncepční přípravu rozvojových dokumentů ve čtyřech euroregionech (Euroregio Egrensis, Krušnohoří, Elbe/Labe a Nisa), jakož i konkrétní záměry spolupráce.

Dosah regionální úrovně na integrační procesy bezprostředních partnerů je ovšem na lokální úrovni omezen. Vlastní integrace, s níž lze utvářet nové, hranice překračující regionální uvědomění, vzniká v první řadě na mikroúrovni. Tak se konstituují příhraniční komunální korporace. Podle Becker-Marx (1992) je nepřehlédnutelnou výhodou komunálních aktérů jejich věcná (obsahová) blízkost. Kompetence obcí v mezinárodních aktivitách

jsou ale zpravidla velmi úzké a možnosti realizace omezené. Proto různé úrovně spolupráce nesmějí být posuzovány izolovaně, ale ve vazbě na působení celkových změn.

Až dosud se odehrává většina přeshraničních aktivit obcí a sdružení obcí vzhledem k chybějícím rámcovým legislativním podmínkám převážně neformálně. Otázky rozvoje, spojené s otevřením hranic a zaměřené především na sledování územně relevantních sektorů (odvětví), získávají tak postupně na významu. Jádro problému spočívá v nalezení nových forem přeshraniční spolupráce a porozumění, které napomohou k prosazení místních sil „odspodu“.

2. Charakteristika mezi-obecní spolupráce v česko-saském pohraničí

2.1. Mezi úspěšným prosazením projektů a nedostatečným koncepčním zaměřením rozvoje

Pracovní společenství za účelem zjištění a hodnocení stavu přeshraniční spolupráce obcí v česko-saském pohraničí realizovalo v roce 1998 písemnou formou anketní šetření u starostů v příhraničním pásmu 15 km. Obce a města byla zvolena jako rozhodující nositel lokálních přeshraničních aktivit. Prostřednictvím srovnávací analýzy můžeme zhodnotit praktickou (konkrétní) spolupráci na širokém základě, především v souvislosti s důvody, formami a úseky (obory) spolupráce mezi českými a saskými obcemi.

S pomocí vybraných příkladů spolupráce („good practices“), v dotazníku také uváděných, lze identifikovat důležité obsahové a strategické obory meziobecní spolupráce v česko-saském pohraničí. Úspěšné realizace projektů nezaznamenáváme

jen v kultuře a vzdělávání nebo v cestovním ruchu (až 2/3 starostů je považují za středně nebo velmi důležité), ale často také – při využití podpůrných programů – i v „obtížnějších“ oborech jako životní prostředí a infrastruktura. Ve jmenovaných oborech konstatují také starostové zřetelně pozitivní vývoj. Přesto je třeba říci, že v dosavadní spolupráci převažují jednotlivé projekty. Chybějí strategické rozvojové či plánovací záměry spolupráce, které by se mohly stát větším a především trvalejším příspěvkem ve společné tvorbě příznivějších rámcových podmínek po obou stranách hranice.

Změna celkové situace v pohraničí, stejně jako otevření a propustnost hranic, jsou vnímány pozitivně a místy cíleně využity pro rozvoj endogenního potenciálu. Právě v obcích, které spolupracují přes hranice, převažují pozitivní očekávání při hodnocení jejich budoucích rozvojových možností:

- 50 % spolupracujících obcí oceňuje politické a ekonomické změny od otevření hranic v roce 1989 kladně, u nespolečujících obcí je tento podíl pouze 20 %,
- 90 % spolupracujících obcí chce ve spolupráci pokračovat nebo ji dokonce zintenzivnit.

To jsou například obce, spolupracující v cestovním ruchu, jejichž aktivity jsou částečně podpořeny (podmíněny) příznivou geografickou či dopravní polohou, nebo obce, v nichž jsou lokalizovány významné podniky. Naproti tomu existují mnohé obce (resp. starostové) s pesimistickým založením, v nichž dosavadní rozvoj je podvázán a podmíněn získáním pomoci zvenčí.

Tato situace ukazuje, že přeshraniční spolupráce může být vnímána jako nová rozvojová šance obcí v pohraničí. Rozma-

Euroregion	Počet oslovených obcí	Počet obyvatel (v tis.)	Návratnost (abs.)	Návratnost (rel.)
EGRENSIS	136 (59/77)	581 (314/267)	59 (28/31)	43
KRUŠNOHOŘÍ / ERZGEBIRGE	133 (61/72)	592 (185/407)	70 (31/39)	53
LABE / ELBE	107 (46/61)	625 (343/282)	61 (26/35)	57
NISA / NEISSE / NYSA	127 (73/54)	445 (175/270)	65 (43/22)	51
obce celkem	503 (239/264)	2.243 (1.017/1.226)	255 (128/127)	51 (54/48)

Tabulka 1: Návratnost dotazníkového šetření v česko-saském pohraničí

nitě vzorové příklady jsou ale poměrně málo známé, než aby jako good practices mohly být v jiném území (lokality) „napodobeny“. Prostřednictvím větší publicity úspěšných záměrů spolupráce může být povzbuzena motivace jiných obcí i prezentován přínos k praktické spolupráci obcí obecně, neboť většina partnerů v česko-saském pohraničí je v současnosti na počátku vzájemné spolupráce a získávají po všech stránkách první zkušenosti v přeshraniční spolupráci.

V této souvislosti můžeme také odvodit vyšší zodpovědnost euroregionů: pomáhat (vést) obce průběžně a intenzivně v jejich praktických krocích na poli přeshraniční spolupráce.

2.2. Aspekty, kritéria a typy spolupráce

A. Poloha bezprostředně na hranici – prostorové sousedství

Z celkového počtu 255 obcí zahrnutých do hodnocení spolupracuje 36 % (tzn. 92 českých a německých obcí) s obcemi ze sousední země. Charakterizujeme-li obce podle „přímé hraniční polohy“, objevuje se také očekávaná zřetelná diference: 70 % spolupracujících obcí jsou příhraniční obce. To ukazuje na skutečnost, že blízkost hranic a přímé sousedství s partnerskou obcí na druhé straně je rozhodujícím motivem pro přeshraniční kooperaci založenou na společné blízkosti, podobných problémech a možnosti společného řešení.

B. Existence hraničních přechodů – propustnost hranic

Podle vyjádření starostů jednotlivých obcí vycházíme u tohoto kritéria z hypotézy, že propustnost hranic je základním předpokladem pro přeshraniční kontakty. Dosavadní poznatky však ukazují překvapivé zjištění: přítomnost hraničních přechodů není podmínkou intenzivní spolupráce mezi obcemi, což se zvláště zřetelně projevuje v okrese Chomutov a Teplice a odpovídajícími partnerskými okresy na saské straně. Obce s hraničními přechody (např. Hřensko a Hora sv. Šebestiána) jsou vystaveny velkému tlaku, který může negativně působit na iniciativu ke spolupráci.

C. Velikost obcí – rozsah komunálních možností

Velikost obcí, vyjádřená počtem obyvatel, je důležité kritérium pro vytváření a intenzitu kooperačních vztahů: projevuje se vyšší zapojení se stoupající velikostí

obce. To také odpovídá individuálním sdělením jednotlivých obcí, které velmi často uváděly, že jsou příliš malé pro navazování přeshraničních kontaktů. Jejich možnosti v mnoha ohledech nepostačují k tomu, aby zvládly zvýšené náklady na organizaci a na samotnou činnost. Tyto problémy uvádí především česká strana, kde oproti německé straně existuje velmi mnoho malých obcí (do 500 obyvatel).

D. Počet partnerských obcí – vytváření sítě

Dalším kritériem zkoumání je počet partnerských obcí/měst. Vedle nejběžnějšího příkladu, tj. dvojstranné spolupráce, se ve více případech realizuje spolupráce jednoho partnera s více obcemi na druhé straně hranice, což platí především u větších obcí (měst). Ty pak mají spíše charakter partnerství měst a orientují se na jiné cíle a úkoly spolupráce než bezprostředně společnou příhraniční problematiku. Další skupina této formy spolupráce zahrnuje více obcí a projevuje se cíleným propojením obcí v určité oblasti (např. cestovní ruch).

Na základě provázání uvedených kritérií A+B a C+D lze odvodit dva následující typy spolupráce:

I. Spolupráce mezi přímo sousedícími hraničními obcemi

Větší rozsah spolupráce v česko-saském pohraničí vzniká bezprostředně na hranici, tzn. mezi hraničními obcemi. Vytvářejí se výrazná těžiště přeshraniční spolupráce, která můžeme nalézt např. v okresech Cheb/Sokolov a Löbau-Zittau/Děčín. „Koncentrace spolupráce“ se vyznačují rozvětvenou sítí mezi více obcemi na obou stranách hranice, přičemž zahrnují nejen „přímé“ hraniční obce, ale i obce ve druhé nebo třetí řadě (pásu, tj. neležící přímo u státní hranice).

- Zvláště hustá síť vznikla ve Šluknovském výběžku v oblasti měst Varnsdorf, Rumburk a Seiffhennersdorf. Tato města jsou ve spolupráci o krok vpředu, protože se sdružily v „malém euroregionu Mandava-Spréva (Mandau-Spreewald)“.
- Naproti tomu v Ašském výběžku na západní hranici s Bavorskem, kde je podobná prostorová situace a sousedství obcí, se nevytvořila žádná srovnatelná koncentrace kontaktů. Existují zde spíše jednotlivé, méně těsné vztahy mezi obcemi. To by ukazovalo, že utváření těsných kontaktů ve Šluknov-

ském výběžku bylo zřejmě založeno na zcela jiných základech subjektivní povahy, např. na zvláštní angažovanosti tamních aktérů.

Na druhé straně se v oblasti středních a východních Krušných hor vytvořil poměrně „hustý“ svazek většinou bezprostředně hraničních obcí, ve kterém jsou však zahrnuty také obce z „druhé řady“.

II. Spolupráce mezi většími městy a středisky

Do druhého typu spolupráce jsou zahrnuty obce česko-saském pohraničí, které spolupracují na větší vzdálenost. Jedná se zpravidla o větší města (centra, Städte či Zentralorte) na saské a české straně, která mají odpovídající partnerství na druhé straně hranice, čímž vytvářejí řetězce podél Krušných hor. Přeshraniční kontakty jsou územně v zásadě velmi podobné, jen v některých oblastech se vyskytují odlišnosti.

- Za zmínku stojí větší četnost spolupracujících obcí kolem saského hlavního města Drážďan, s různými partnery na české straně. Podobně „shluky, hromadění“ lze pozorovat v oblasti euroregionu Nisa, kde se také dříve vytvářely spíše „spolupráce středisek“. Nápadné jsou i četné kontakty a partnerství lázeňského města Karlovy Vary. Také zde jsou deklarovány jiné cíle – než řešení hraničních problémů – pro přeshraniční spolupráci.
- Zvláštní postavení má oblast v sasko-bavorsko – českém trojzemí euroregionu Egrensis: téměř výlučně zaměřeni tří západočeských okresů Cheb, Sokolov a Karlovy Vary na Bavorsko. I přes vzdálenost se vytváří s bavorským sousedem více partnerství než se saskou stranou. Vysvětlení hledejme v pojmu „lukrativní partnerství“, stojící v pozadí (na počátku) přeshraničních aktivit obcí. Pojem „lukrativní partnerství“ se nevztahuje jen na všeobecně lepší finanční situaci v bavorských obcích, ale také přitom hrají roli větší zkušenost samosprávních aktivit a projekt-management, právě tak jako veřejná správa, která v Sasku ještě částečně vytváří novou strukturu.

2.3. Tvorba trvalých struktur jako předpoklad pro meziobecní spolupráci

Podstatnou část výzkumu pracovního společenství představovala případová studie přeshraniční spolupráce mezi dvěma městy Kraslice a Klingenthal. Na základě

všeobecné SWOT analýzy spolupráce měst, která byla zaměřena zejména na deskripci nabytých zkušeností, existující komunikaci aktérů a společně (obdobně) probíhající procesy, jakož i význam osobních a subjektivních faktorů, jsme zkoumali současně možnosti rozvojového potenciálu obou měst (a spádového území) a přizpůsobení resp. kompatibilitu používaných prostředků usměrňování regionálního rozvoje na komunální úrovni.

Stěžejním cílem kooperace měst Kraslice–Klingenthal je všeobecné zlepšení životních podmínek v příhraničním regionu. Obě města usilují prostřednictvím společných projektů na základě vzájemně odsouhlasených záměrů překonat nevýhody plynoucí z příhraniční polohy. Vzhledem k otevření (rozšíření) zdejšího hraničního přechodu pro automobilový provoz (pouze osobní automobily), které podpořila pouze pětina až čtvrtina občanů Kraslice a Klingenthalu, ukazuje se nezbytné reagovat na očekávaný vývoj v cestovním ruchu, sídelním rozvoji a využití ploch po obou stranách hranice.

Doposud existující možnosti komunálního plánování byly využívány nedostatečně. V době zpracování rozvojových (územních) plánů počátkem 90. let nebyly známy mnohé problémy a možnosti, s nimiž je nutné se dnes vyrovnat. Účast partnerské obce (města) byla tehdy v rámci plánovacích přístupů spíše formální.

Plánovací prostředky na této úrovni, tj. územní plán obce a „plán využití území/ploch“ (Flächennutzungsplan), jsou si v zásadě kompatibilní, ale funkční provázání formálních prostředků není možné bez dalších úprav. Právě vzhledem k úkolům při spolupráci v regionálním rozvoji, které se průběžně a dlouhodobě dotýkají partnerských měst, je žádoucí vypracování obsáhlého, hranice překračujícího rozvojového programu, včetně konceptu využití území. V něm by přeshraniční problémy a případně konflikty byly včas specifikovány a ukázány cesty k jejich řešení.

Z terénního výzkumu v rámci případové studie vyplynulo, že relativně nedostatečná angažovanost obyvatelstva a nedostatek iniciativy v mnohých oborech veřejného života působí jako překážka přeshraniční spolupráce. To potvrzuje nízká flexibilita zdejšího obyvatelstva, podmíněná současnými životními podmínkami a hlubokými změnami probíhajícími v regionu. Připravenost ke spolupráci a vůle osobně se zapojit závisí velmi silně na všeobecné pozitivní náladě ve společnosti

a spokojenosti obyvatel s životními poměry v místě bydliště. Občané obou měst mají například navzájem mezi sebou ještě poměrně málo kontaktů. K tomu negativně přispívají nedostatečné informace a poznatky o sousedech na druhé straně hranice – viz tabulka 2.

Obyvatelé Kraslice i Klingenthalu oce-

	Kraslice	Klingenthal
Kulturní a společenské akce	21	32
Všeobecné dění, informace, spolupráce	21	32
Trhy, výprodej, obchod, doprava, turismus	30	14
Více/kombinace uváděných okruhů vč. sportu	14	-
Počet respondentů	425	173

Tabulka 2: Tématická specifikace informovanosti o dění na druhé straně hranice (%)

Pramen: vlastní šetření, prosinec 1998 / leden 1999

ňují především dobrou informovanost o všestranných nákupních příležitostech v druhé zemi (sousedním městě), když toto téma je jednoznačně vedoucím pozitivně hodnoceným tématem. Také zastoupení dalších témat je v podstatě obdobné. Špatnou informovanost pocítují respondenti obou souborů zejména v otázkách všeobecných, rozsahu a kvality informací vůbec, jakož i možnosti přeshraniční spolupráce.

Proto by mělo být obyvatelstvo více vtaženo do veřejné diskuse v rámci přípravy společného rozvojového konceptu. Současně by problémy podmíněné hraniční polohou, které byly doposud spíše rozporně a s obavami přijímány, měly být objektivně analyzovány. Úkolem obcí je v příštích krocích (postupech) přeshraniční spolupráce vědomě využít již existující dobré příklady. Plánované zřízení kanceláře (kontaktního místa) pro spolupráci mezi obcemi může tak podpořit nezbytný přeshraniční dialog mezi aktéry a zároveň umožnit výstavbu trvalých komunikačních struktur.

3. Instrumentální a institucionální předpoklady pro spolupráci mezi obcemi v pohraničních oblastech

3.1 Perspektivy v dílčích oborech

Na tematickém zaměření přeshraniční spolupráce se podílejí jak sektor veřejný, tak soukromý, přičemž jejich iniciativa vychází z lokální úrovně. Současně lze na příkladu z česko-saského pohraničí ukázat, že určité obory jsou pro přeshraniční spolupráci obcí – z hlediska zdejších aktérů (nositelů) – vhodnější. Ze souboru oslo-

vených obcí se spolupráce koncentruje na kulturu, sport a cestovní ruch – to platí pro 70 % všech obcí. Zhruba v polovině obcí existují kontakty mezi vzdělávacími zařízeními.

Geografické sousedství hraničních obcí podmiňuje, resp. dává zásadní impuls pro spolupráci: 70 % obcí v pohraničním pásu,

které s obcí na druhé straně hranice spolupracují, jsou obce ležící bezprostředně na státní hranici. Hlavní motivační těchto obcí je spíše problematika každodenních záležitostí než těch, které souvisejí s difúzí hraničního efektu. Součástí příslušných aktivit jsou rovněž kroky, směřující k překonání nevýhod z hraniční polohy. U větších obcí a měst, která však neleží přímo na hranici, se přeshraniční kontakty vyvinuly poněkud odlišně. Toto „partnerství měst“ (spolupracujících na větší vzdálenosti) se soustřeďuje víceméně na všeobecnou podporu vzájemných vztahů, kulturní akce a výměnu informací a zkušeností.

Dosavadní zkušenosti ukazují, že možnosti přeshraniční spolupráce obcí byly v minulosti využity jen omezeně. Četné projekty byly realizovány navzájem izolovaně. Do budoucna je nutné právě v rámci podpory pohraničí preferovat spíše komplexní řešení na lokální úrovni. V nové orientaci regionálně politických podpůrných prostředků byl již v tomto směru učiněn první krok (viz Müller, Wiechmann, Beier 2000). Při jejich konkretizaci a adaptaci na specifické lokální poměry dochází k vytvoření úzké spolupráce obcí, regionálního plánování a správy, jakož i euroregionů po obou stranách hranice.

3.2. Orientace na projekty či rozvojové koncepty

V rámci přeshraniční spolupráce obcí je postupováno převážně prostřednictvím jednotlivých projektů. Toto řešení je příznačné pro lokální úroveň spolupráce – například pro situaci v česko-saském pohraničí – byt všeobecné koncepty zde rovněž existují. Zjišťujeme, že často bez viditelného provázání a zohlednění územních

struktur vzniká „všehočtu projektů“ (Roch, Scott, Ziegler 1998), které jsou zaměřeny spíše na podmínky podpory než na skutečné záležitosti. Záměry projektů jsou navzájem nezávisle koncipovány, zpracovány a následně posuzovány. Důsledkem je pouze nízká „propojenost“ projektů a s tím spojený nedostatečný základ pro komplexní rozvoj. Příčiny tohoto vývoje spočívají v zájmových konfliktech a uplatňování lokálních až „lokálně patriotických“ aspektů při řešení problémů, jakož i nedostatečném propojení aktérů a nositelů projektů v rámci hraničních regionů.

Jak v Česku, tak v Německu existuje celá řada formálních i neformálních prostředků, které jsou pro zapojení projektů do celkové koncepce vhodné a relativně dobře navzájem využitelné. Právě v pohraničních oblastech jsou nutné dlouhodobě využitelné rozvojové koncepty, které vycházejí ze zdejšího strukturálně slabého postavení a které kladou v souvislosti s rozšířením Evropské unie zcela nové požadavky. Podnět k vypracování přeshraničních rozvojových konceptů by mohl přijít z české strany, neboť zde dochází v současnosti k „boomu“ neformálních rozvojových programů na obecní úrovni. V případě českých „programů rozvoje obce“ se jedná o integrovaný plánovací dokument, v němž si obce v rámci své působnosti stanovují dlouhodobé strategické rozvojové cíle, jejichž prostřednictvím napomáhají zajišťovat hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, jakož i tvorbu a ochranu životního prostředí. Slouží jako základ pro vypracování územně plánovací dokumentace, tvorbu opatření v ochraně přírody, stanovení komunálních rozpočtů a dalších aktivit obecních orgánů.

Skutečnost, že lokální a regionální rozvojové koncepty v budoucí politice EU k podpoře pohraničí získávají na významu, vede k nezbytnosti včlenění jednotlivých opatření do celkových konceptů. V česko-německém pohraničí existují v rámci používaných prostředků dobré předpoklady využít v této souvislosti nabízených možností. Přitom musí být zároveň zohledněno, že nasazení neformálních plánovacích prostředků je na lokální úrovni spojeno s „učením se“ jejich aplikace.

3.3. Význam „měkkých“ kooperačních struktur

Institucionalizace přeshraniční spolupráce je důležitým předpokladem pro přehledné, koordinované jednání a konání

v pohraničí (Roch, Scott, Ziegler 1998). Její cíle lze spatřovat – kromě jiného – ve vytváření trvalých a spolehlivých kooperačních struktur, politickém a administrativním uznání společných konceptů a programů.

Zásadně musíme rozlišovat mezi „měkkými“ a „tvrdými“ kooperačními strukturami (viz Fürst 1999). Přitom pro přeshraniční spolupráci obcí je zřejmá zvláštní role „měkkých“, propojení zajišťujících kooperačních struktur. Toto tvrzení potvrzují výsledky šetření v česko-saském pohraničí: v otázce týkající se formy spolupráce dvě třetiny obcí uvádějí, že převažují občasná a nepravidelná kontakty s partnerskou obcí. Stejnou měrou se podílejí také veřejné a privátní instituce.

„Měkké“ kooperační struktury se vyznačují obdobnými znaky jako přeshraniční spolupráce obecně:

- Jsou založeny na osobních kontaktech a dobrovolnosti. Intenzita osobních vztahů je přitom důležitým určujícím prvkem pro kvalitu vzájemných svazků (vytvořené „sítě“), neboť ta se v prvé řadě zakládá na oboustranné důvěře (funkce vytváření důvěry).
- Slouží převážně strukturám zaměřeným na dialog a soustřeďují se primárně na věcné otázky horizontální komunikace, stejně tak jako volné sdružování skupin aktérů (funkce tvorby jednání a utváření konsenzu).
- Vyžadují včasné zapojení rozhodujících aktérů a dotčených stran, vycházející z přeměny individuálních zájmů ve prospěch společných regionálních zájmů (mobilizační funkce). Přitom je potřeba z obou stran společně problémy identifikovat a prostor pro jednání definovat, a to prostřednictvím výkonných pracovních struktur, jakož i trvalého informačního toku mezi zúčastněnými aktéry.

Mezi obcemi ležícími bezprostředně na státní hranici zhruba 40 % koordinuje své komunální aktivity se sousedními obcemi za hranicí. Většinou jsou pro tuto činnost ustaveny obcemi společné pracovní skupiny, které se řešením problémů v rozmanitých oborech a různého charakteru zabývají. To odpovídá potřebě hlubší konkretizace přeshraniční meziobecní spolupráce a mělo by být do budoucna podporováno.

Důležité je přitom, že kooperační struktury nevznikají z vlastní vůle, ale vycházejí z věcných požadavků. Všeobecně platné strukturální koncepty a úspěšné re-

cepty jsou zde jen omezeně využitelné. Zároveň je třeba mít na paměti, že právě u měkkých kooperačních struktur existuje nebezpečí obsahové redukce a rozličnost možných výstupů.

Na tvorbě přeshraniční spolupráce na lokální úrovni se podílejí mnozí různí aktéři. Zvláštní význam přitom mají jak samosprávy obcí, tak soukromé iniciativy jednotlivých osob a sdružení. Výsledky empirického šetření ukazují, že angažovanost ze strany obcí (úřadu, zastupitelstva i starostů) se projevuje v roli „tažného koně“ či „tvůrce hry“ – je posuzována jako klíčový faktor pro přeshraniční spolupráci na lokální úrovni. Angažovanost komunální sféry může přitom napomoci k udržení kontinuity a jednotlivé iniciativy nasměrovat.

Veřejná angažovanost sama však nemůže stačit k udržení přeshraniční spolupráce „při životě“ a dlouhodobě ji zajistit (upevnit). Z tohoto pohledu mají zásadní úlohu privátní iniciativy. Díky jejich kreativitě a angažovanosti vznikají mezi obcemi v pohraničí spolupráce nejrůznějšího druhu. Bohužel často jsou silně podmíněny osobními vazbami, a proto snadno od trvalých institucí „oddělitelné“.

Lokální struktury potřebují napojení na regionální úroveň. Důležitou roli přitom hrají euroregiony, neboť ty jsou – na základě jejich statutu – stěžejními aktéry přeshraniční spolupráce. Ale právě na počátku kooperačních aktivit existuje velké nebezpečí, že očekávání nebudou naplněna. To se stává zvláště tehdy, když záměry jsou realizovány vzhledem k chybějícímu institucionálnímu zajištění nebo zdoluhavosti procesu jen pomalu případně vůbec nerealizovány. Proces spolupráce vyžaduje tedy konzistentní a navenek čitelný management. Samotný proces může být usměrňován (řízen) složkami v regionu vzniklými či zvnějšku přicházejícími.

Do budoucna si lze euroregiony představit jako důležitou platformu pro celkový rozvoj pohraničí, když v současnosti si tuto funkci (pozici) spíše budují. Nadále by se měly rozvíjet jako základní spojující článek mezi veřejnými a privátními nositeli, jakož i mezi různými úrovněmi po obou stranách hranice při provázání dílčích iniciativ. To vyžaduje pochopení a uznání všech zúčastněných a především důvěru lokálních aktérů.

Přeshraniční meziobecní spolupráce je proces, v němž je zapojeno mnoho nositelů a který je závislý na shodě účastníků. Potřebuje zvláště čas pro pozvolné vytvo-

ření nezatěžujících kooperačních struktur. V myšlení a jednání obyvatel pohraničí si musí získat v jejich hodnotové orientaci odpovídající místo.

RNDr. Milan Jeřábek
Sociologický ústav AV ČR,
pracoviště Ústí nad Labem

Dipl.-Ing. Kateřina Kučera, Technische
Universität Dresden

Prof. Dr. Bernhard Müller,
Institut für ökologische Raumentwicklung
Dresden

Ing. Jan Příklad, CSc.,
Proodos Praha

**Příspěvek vznikl s podporou grantu
Deutsche Bundesstiftung Umwelt Osnabrück.**

Literatura:

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL (ed.) (1997): *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa. Regionale Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung*. Hannover, VI. (Forschungs- und Sitzungsberichte, 202)
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen, AGE (1997): *Praktisches Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. Europäische Kommission
- Becker-Marx, K. (1992): *Modelle grenzüberschreitender Kooperation am Oberrhein - Versuch der Kritik und einer Strategie*. In: ARL (ed.), *Beiträge Band 120*, Hannover
- Chromý, P. (2000): *Historickogeografické aspekty vymezení pohraničí jako součást geografické analýzy*. *Geografie - Sborník ČGS*, 105, č. 1, ČGS, 63-76
- Daněk, P. (2000): *Existuje politická kultura českého pohraničí?* *Geografie - Sborník ČGS*, 105, č. 1, ČGS, 50-62
- Havlíček, T. (2000): *Populační vývoj v pohraničí jižních Čech a Horního Rakouska po druhé světové válce*. *Geografie - Sborník ČGS*, 105, č. 1, ČGS, 77-85
- Horáková, M. (1998): *Pracovní migrace v České republice a její sociální souvislosti se zřetelem na regionální distribuci ekonomických aktivit cizinců v ČR a začlenění ČR do evropského prostoru*. In: *Revitalizace problémových regionů*, Sborník z konference, UJEP, Ústí n.L., 117-123
- Institut für ökologische Raumentwicklung, IÖR (ed.) (1994): *Umweltverträgliche Regionalentwicklung bei besonderer Berücksichtigung der Grenzräume*. Symposium am 25./26.10.1993 Dresden, IÖR-Schriften 09, Dresden
- Jeřábek, M., Kučera, K., Müller, B., Příklad, J. (2000): *Vnímání socioekonomického vývoje v česko-saském pohraničí - případová studie na lokální úrovni měst Kraslice / Klingenthal*. In: *Geografie* 105, č.1, s.19-33
- Maier, J. (1995): *Die Grenze als aktivitäts- und aktionsräumliches Forschungsobjekt: Verflechtungs- Beziehungsmuster zwischen Nordbayer und Westböhmen*. In: Gruber, G., Lamping, H., Lutz, W., Schamp, E.W. (eds.): *Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften*, Heft 67, Frankfurt
- Müller, B., Wiechmann, T., Beier, M. (2000): *Grenzübergreifende regionale Entwicklungs- und Handlungskonzepte - Möglichkeiten zur diskursiven Erarbeitung von Förderprogrammen der EU*, Dresden (nezveřejněný manuskript)
- Roch, I., Scott, J., Ziegler, A. (1998): *Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln*. In: *IÖR-Schriften 24* (in Zusammenarbeit mit ARL und WSI zum Symposium in Dresden am 16./17.10.1997), Dresden
- Scott, J. (1996): *Introduction*. In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (ed.): *Border Regions in Functional Transition*, Regio Nr. 9, Erkner, 9-24
- Vaishar, A. (2000): *Vnímání česko-rakouského a česko-slovenského pohraničí lokální populací*. *Geografie - Sborník ČGS*, 105, č. 1, ČGS, 94-97.