PŘESHraniční SPOLUPRÁCE V REGIONÁLNÍM ROZVOJI – KOMPARACE ČESKO-SASKÉHO A ČESKO-SLOVENSKÉHO POHRANIČÍ

Milan Jeřábek

Abstract

Regional development determines the real conditions of a particular area, but also a framework (e.g. legislative conditions). In the case of border areas, usually called outer periphery in the state, however, are also elements and tendencies of the other (neighbouring state). Dining state boundaries thus helps create local events that currently can be seen also as part of the European (EU) integration. Czech borderland includes basically five different sections; two of them - with different historical evolution - are selected as model. Based on the analysis of available policy documents is performed to compare them with the intent to file an answer to what extent we can speak of a cross-border regional development.

Keywords: regional development, state border, cross-border cooperation

Úvod

Na předmětnou problematiku lze nahlížet z různé perspektivy. Pro tento příspěvek byl zvolen přístup hierarchický, reflektující různé řádovostní úrovně. Postupně tak bude věnována pozornost evropskému přístupu, kde přeshraniční spolupráce je vnímána jako nedílná součást regionální politiky (politiky soudržnosti). Nadnárodní úroveň zastupuje dále rozměr středoevropský resp. Visegradské čtyřky (zde může být přirozeně popsána pouze situace v česko-slovenském pohraničí, tento hendikep je ovšem překonatelný, jde spíše o přístup či metodiku, než o vyčerpávající studii.), v tomto případě rozšířený o nové členy EU Bulharsko a Rumunsko. Následuje přiblížení koncepčních dokumentů (strategií) na národní (české) úrovni, zaměřené na zastoupení přeshraniční problematiky v nich. Vlastní těžiště příspěvku spočívá v představení přeshraničních rozvojových studií právě na příkladu česko-saského a česko-slovenského pohraničí.

Evropská / středoevropská dimenze – vybrané příklady

První sledovanou, byť jen okrajově, rovinu představuje prostor Střední Evropy. Ten pro účely příspěvku chápeme jako Česko se svými sousedy, resp. prostor Visegradské čtyřky (navíc rozšířený o nové členské země EU – Bulharsko a Rumunsko).

Společný dokument územního rozvoje států V4+2 (2010) se pokouší o vymezení a jednotné vyjádření rozvojových pólů, rozvojových os a dopravních sítí na území států V4+2 (Zde pochopitelně lze použít pouze příklad v česko-slovenském pohraničí, nikoliv z česko-saského.) vyplývající z platných národních a evropských rozvojových dokumentů a mezinárodních dohod. Ve shodě s decizní sférou se totiž domnívám, že na státních hranicích se stále – 25 let po jejich „otevření“ – setkáváme s tzv. švy územního rozvoje. Ty se týkají jak koncepčních dokumentů (v případě Česka se jedná o Politiku územního rozvoje ČR, 2009), tak technické a dopravní infrastruktury. Dokument se tedy zaměřuje na identifikaci přeshraničních nenávazností rozvojových os a přeshraničních nenávazností v rámci jednotlivých dopravních sítí na území států V4+2.

V zásadě jsou posuzovány nenávaznosti ve dvou úrovních, a to absencí rozvojové osy na jedné straně státní hranice či střetáváním různých kategorií rozvojových os na státních hranicích (V celém prostoru takovýchto nenávazností se vyskytuje 5 + 6.). Zatímco první kategorie se mezi Českem a Slovenskem nevyskytuje, pro druhou kategorii byla určena situace, kde ve směru Zlín – Žilina na českou hlavní osu navazuje pouze slovenská sekundární osa. Za pozitivní můžeme označit, že naše zájmové území se ani jednou neobjevuje při hodnocení infrastruktury, tj. zejména silniční/dálniční a železniční sítě.

Druhý příklad se věnuje tematickému zaměření v novém programovacím období, a sice na příkladu **přeshraniční spolupráce** (tab. 1).

Tab. 1: Operační program přeshraniční spolupráce 2014-2020

Table 1: Operating cross-border cooperation program 2014-2020

PRIORITNÍ OSY EU	Sas	Bav	AU	SK	PL
1. posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací		Bav	AU	SK	
5. podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik	Sas				PL
6. ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů	Sas	Bav	AU	SK	
7. podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíkových síťových infrastrukturách	Sas		AU	SK	
8. podpora zaměstnanosti a podpora mobility pracovních sil					PL
10. investice do vzdělávání, dovedností a celoživotního učení	Sas		AU		PL
11. posilování institucionální kapacity a účinné veřejné správy	Sas		AU	SK	PL

Zdroj: MMR ČR, 2014

Z celkem 11 prioritních os, stanovených Evropskou unií, bude pro rozvoj českého pohraničí využíváno sedm směrů: pro česko-saský úsek pět, pro česko-slovenský čtyři. Jejich určení bylo předmětem diskuzí jak v obou národních částech, tak muselo dojít ke konsensu s přeshraničními partnery. Oba úseky „se shodly“ na třech prioritách, v dalších se již odlišují. Věřme, že výběr reflektuje reálnou situaci toho kterého hraničního úseku, byť nejsem přesvědčen, že výběru předcházela podrobná analýza. Teď zbývá jen přát si, aby se realizace (projekty) rozběhly co nejdříve resp. s co nejmenším zpožděním.

Národní dimenze – pohraničí jako specifický územní prvek

Zde budou představeny stěžejní koncepční dokumenty na úrovni Česka s akcentem na zastoupení po/hraniční problematiky, a to jak časově omezené v rámci regionální politiky, tak relativně otevřené zastupující územní rozvoj (plánování).

Ve **Strategii regionálního rozvoje ČR (2006)** se kromě jiného uvádí, že „...uzavřenost ČR, která byla v 90. letech zásadním způsobem prolomena, je stále významnou bariérou... vstup do EU a volný přeshraniční pohyb otevřel dosud nevyužitou možnost ekonomické a sociální regenerace příhraničních oblastí. Explicitně je deklarováno společné úsilí o získání evropských finančních prostředků. Zmíněna je úloha euroregionů jako dobrovolných zájmových sdružení krajů a obcí. „Přeshraniční spolupráce je z evropského hlediska podstatnou formou integračních procesů jak ve smyslu odstraňování bariér mezi sousedními společnostmi, tak ve smyslu využívání společného kulturního dědictví, které se historicky vyvinulo interakcí sousedících kultur.“

Také **Politika územního rozvoje ČR (2009)** nemá „naše“ téma jako ústřední, byť pokračování některých rozvojových os (např. Praha – Ústí nad Labem) za hranice (dále na Drážďany) je zcela zřejmé. A tak více se dozvíme při řešení tzv. specifických oblastí, které jsou alokovány především podél státní hranice resp. prostřednictvím geomorfologických celků. Za příklad mohou posloužit Krušné hory, definované jako jediné horské území v ČR bez velkoplošné ochrany přírody a krajiny, které plní rekreační funkci nejen v rámci ČR, ale i pro Sasko. Vedle této charakteristiky se upozorňuje v dokumentu na „potřeba zlepšení špatné dopravní dostupnosti území jak z okolí – zejména přeshraničních dopravních vazeb, tak i uvnitř oblasti“.

Aktuálně platná **Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020 (2013)** nemá příliš ambicí ovlivňovat, natož usměrňovat vývoj v českém pohraničí. Relevantní klíčová slova se vyskytují spíše sporadicky, a tak je nezbytné orientovat se i na zprostředkované či zastřené pojmy typu periferie, regionální disparity apod.:

- v části Evropský kontext se hovoří o „... poměrně složitých orografických poměrech, zejména v pohraničních oblastech...“,

- v pasáži Územní soudržnost se zaměřením na sídelní strukturu se „...významně omezuje přeshraniční význam našich center“,
- pro Trh práce platí, že: „... vysoké míry nezaměstnanosti dominují v příhraničních oblastech (a ve vnitřních periferiích)“,
- pod Regionálními disparitami jsou zmíněna mj. souvislá ohrožená území na hranici s Polskem (Jesenicko, Osoblažsko, Karvinsko),
- v části věnované Veřejné správě se hovoří o spolupráci při rozvoji území, přičemž „... se daří realizovat velké množstvím projektů, které pomáhají odstraňovat bariéry způsobené hranicemi“. Zmíněn je Schengenský prostor, a to ve vazbě podporu rozvoje příhraničních regionů.

Kapitola věnovaná Typologii regionů specifikuje mj. periferní území (např. příhraniční oblasti), kde dochází ke kumulaci negativních charakteristik, např. nedostatečné vybavenosti území, velmi špatná dopravní dostupnosti, vysoká nezaměstnanosti, vyjíždě za prací a do škol či vyliďňování.

V návrhové části se prezentuje dlouhodobá vize, přičemž v jednom z aspektů „ČR chce být v dlouhodobém kontextu zemí využívající svoji geografickou polohu k prohloubení vazeb a spolupráce ve středoevropském prostoru. Ze stanovených prioritních os se naší problematiky dotýkají dvě, a to:

- PO 2 Územní soudržnost, zahrnující prioritu P5 Oživení periferních území, skládající se z: podpory rozvoje lokální ekonomiky, podpory zvýšení kvality pracovní síly a zajištění základních služeb a obslužnosti;
- PO 4 Veřejná správa a spolupráce, konkrétně P9 Podpora spolupráce na místní a regionální úrovni, kam se řadí: posílení strategických a koncepčních nástrojů a přístupů k místnímu a regionálnímu rozvoji, ale především podpora meziobecní a regionální spolupráce / např. rozvíjení přeshraniční a nadnárodní spolupráce regionů ČR s regiony EU.

Přeshraniční dimenze – orientace dovnitř i/či vně?

Pro tuto část slouží jako základní dokumenty k analýze aktuální situace, případně dosavadního vývoje a perspektivy, příslušné Studie rozvoje česko-saského resp. česko-slovenského příhraničí (2013, 2008). Poměrně obsáhlé materiály, vzniklé společnou aktivitou ústředních orgánů a projekčních složek, popisují v přiměřeném detailu (např. prostřednictvím ukazatelů resp. hodnot na okresní úrovni) komplexní problematiku řešeného území. Cenné jsou již úvodní pasáže, věnované mj.: výchozím podmínkám, vazbám na územní plánování a regionální politiku a komparaci jejich systémů. Po obsahové (tematické) stránce se oba dokumenty v podstatě shodují, zahrnují postupně analytické kapitoly: Sídla a struktura sídel, Obyvatelstvo a demografický vývoj, Hospodářství a cestovní ruch, Dopravní infrastruktura, Technická infrastruktura, Životní prostředí, ochrana přírody a krajiny, SWOT analýza; pro Sasko dále Rozdělená města a obce, zatímco

pro Slovensko Kulturní dědictví. Základní informaci o území prostřednictvím kartografického vyjádření pak podávají následující mapy 1 a 2.

Mapa 1: Sídelní struktura česko-saského pohraničí

Map 1: The settlement structure of the Czech-Saxon borderland

Zdroj: MMR ČR / ÚÚR, 2013

Mapa 2: Sídelní struktura česko-slovenského pohraničí

Map 2: The settlement structure of the Czech-Slovak borderland

Zdroj: ÚÚR, 2008

Pro pochopení problematiky považujeme za velmi vhodné zasazení problematiky přeshraniční spolupráce do širšího kontextu, v případě česko-slovenské studie v podobě vazby na národní a nadnárodní rozvojové strategie. Zmíněn je tak projekt Vision Planet týkající se Střední Evropy, projekt PlaNet CenSE resp. jeho součásti MetroNet a North South Corridors, Karpatský projekt (iniciovaný polskou stranou v roce 2004) a zčásti též projekt ESPON, zabývající se mj. hierarchizace struktury osídlení v území po obou stranách společné hranice. Zatímco v česko-saském pomezí můžeme hovořit o spolupráci spíše připravované – mezi Ústím nad Labem a Chemnitz (přestože Drážďany jsou blíže a významnější), zapojení Slovenska je daleko intenzivnější, dokonce ve dvou oblastech: Bratislava (doplněná o Trnavu) – Vídeň – Brno – Győr na jihu a Žilina – Ostrava – Katowice na severu. Propojení v centrální části tedy lze považovat za méně intenzivní až problémové, jak se k tomu vyjadřovali již dříve mj. geografové čeští i slovenští (Řehák, Halás).

Z jednotlivých dokumentů vybíráme dále některé prvky, jejichž prostřednictvím demonstrujeme „přeshraničnost“ případně specifiku zkoumaného prostoru v tematické posloupnosti shodné se strukturou obou dokumentů.

Česko-Sasko

- V Německu důsledně uplatňovaný třístupňový model střediskových obcí může sloužit jako vzor pro praxi v Česku.
- Nadregionální spojovací a rozvojové osy lze vnímat jako doposud ne zcela využitý potenciál území, orientovaného – mj. i díky bariéře Krušných hor – spíše tangenciálně.
- Území vyžadující zvláštní pozornost zejména v blízkosti trojmezí (trojzemí) Česka, Polska, Sasko (Německa)
- Přeshraniční migrace díky Schengenu nelze považovat zatím za příliš rozvinutou, přestože rámcové podmínky ji relativně snadno umožňují, proti však působí subjektivní faktor (zejména jazyková bariéra).
- Předpokladem pro užší spolupráci je dobrá dostupnost, zde je ovšem stále co zlepšovat.
- Pokračující demografické stárnutí zejména na německé straně (index stárí až trojnásobkem české strany) se jeví především do budoucna jako hrozba dalšího rozvoje.
- HDP na hlavu v obou národních částech se pohybuje výrazně pod celostátním průměrem, naopak míra nezaměstnanosti je trvale nadprůměrná.
- Území je oboustranně velice diferencované, cenné a atraktivní z hlediska cestovního ruchu a ochrany přírody a krajiny. Svědčí o tom národní parky České Švýcarsko a Saské Švýcarsko a tzv. Montanregion Krušnohoří. V obou případech se realizují aktivity usilující o zápis do UNESCO. Výjimečnost území podtrhuje i vyspělé lázeňství.

- Dopravní problematika je silně akcentována, a to v rozmanitých podobách: počínaje cykloturistikou a hustou sítí hraničních přechodů, přes Labskou vodní cestu po přeshraniční spojení (vlakové: Egernet, Elbe-Labe-Sprinter, turistický expres Bohemica i autobusové – např. Teplice-Drážďany).
- Významné postavení v tranzitu strategických komodit: plynovod Nord Stream/Opal + Gazela s předávací stanicí Brandov/Olbernhau
- Přeshraniční příklady čištění odpadních vod (Jablonné v Pj., Vejprty, Potůčky, Rumburk-Varnsdorf).
- V česko-saském pohraničí se vyskytuje 18 rozdělených měst a obcí, u kterých lze předpokládat postupné propojení a v důsledku posílení významu v (přeshraničním) systému osídlení. Společný rozvoj je ovšem omezován odlišnou legislativou, nedostatečnou koordinací v dopravě, v řadě případů hraničním tokem a také jazykovou bariérou.

Česko-Slovensko

- Pohří Karpát, prosazující se jako jeden velkoplošný chráněný krajinný celek, má velmi omezená dopravní prostupnost omezující intenzivnější přeshraniční vazby.
- Na druhou stranu za významný lze považovat potenciály obou širších trilaterálních prostorů, jakož i existenci dvou multimodálních koridorů TEN-T (podél řek Moravy a Váhu).
- Na Slovensku se setkáváme s pojmy těžiště osídlení, kdy do nejvyšší úrovně (z celkem 5stupňové škály) se řadí Žilina-Martin+ a Trenčín+.
- Přeshraniční resp. dálkový transfer se týká např. tranzitního plynovodu u Plaveckého Petří (Brodské v ČR) a tranzitního VVTL plynovodu Kúty – Lanžhot.
- Většina příhraničních toků pramení na české straně a odtéká na Slovensko, případně tvoří část státní hranice (Morava, Dyje).
- Dochází k dálkově přenášenému znečišťování imisemi z průmyslových aglomerací Česka i Polska (Ostravsko, Horní Slezsko – Katowice).
- Lze očekávat nárůst dopravy v existujících příp. navrhovaných koridorech mezinárodní dopravy (např. Jablunkovský či Lysý průsmyk)
- Zvláštní pozornost je třeba věnovat jádrovým územím evropského významu sítě NECONET na Slovensku (Biele Karpaty, Malé Karpaty, Strážovské Vrchy, Kysuce, Pomoravie, Záhorie), jakož i CHKO Beskydy, Bílé Karpaty, Poodří, Pálava a biosférické rezervaci Dolní Morava v Česku.
- Území je bohaté na výskyt kulturních památek a památkových území nejrozličnějších kategorií. Na Slovensku se jedná o národní kulturní památky (NKP), městské památkové rezervace (MPR), památkové zóny

(PZ) a památkové rezervace lidové architektury; v Česku pak o jednu památku UNESCO (Lednicko-valtický areál), taktéž NKP (celkem 22), archeologické PR, krajinné PZ, MPR, městské PZ, venkovské PR a venkovské PZ.

Závěr

Záměrem příspěvku bylo představit resp. přiblížit problematiku přeshraniční spolupráce v koncepčních dokumentech regionální politiky a územního plánování (rozvoje). Z provedené analýzy vyplývá, že její zastoupení (z hlediska rozsahu a obsahu) je závislé jak na měřítku, tak na účelu.

Pro evropskou (středoevropskou, „sousedskou“) úroveň jsme zvolili jen tematicky relevantní dokumenty, či programy. Proto je pochopitelné, že problematikou pohraničí, přeshraniční spolupráce obecně či na vybraných příkladech (aspektech) se zabývají poměrně detailně. Z analyzovaných úrovní zaznamenáváme nejmenší akcent u dokumentů na celostátní úrovni, kde pohraničí zastupuje zpravidla jen jeden z typů specifických území, přičemž jiné (zaostávající, strukturálně postižené, či obecně periferní) se jeví důležitější.

Naproti tomu na úrovni regionální se prostřednictvím modelových území dostáváme do relevantní problematiky velmi podrobně, a to přestože rozvoj (vývoj) pohraničních oblastí je vždy řešen (posuzován) v kontextu celostátním. Právě v těchto studiích jsou zkoumány přeshraničních vztahy, vazby, procesy, jakož i porovnávána situace po obou stranách státní hranice.

Pokud bychom sestoupili ještě o úroveň níže, tedy na lokální, naskytl by se prostor pro víceméně technické, finanční či institucionální zajištění přeshraničních aktivit. Tomuto rozměru jsme se ovšem nevěnovali, stejně tak jako přesahům mimo české pohraničí. Zařazením tohoto pohledu by předmětná problematika nabyla na komplexnosti.

V každém případě provedená analýza dokládá význam přeshraniční spolupráce pro regionální rozvoj, což vyvolává potřebu nadále se jí věnovat, a to jak ve sféře teoretické (akademické), tak praktické v každodenním životě.

Literatura

- STUDIE ROZVOJE ČESKO-SASKÉHO PŘÍHRANIČÍ 2013. Brno, Praha : ÚÚR, MMR ČR, ISBN 978-80-87318-24-9, 105 s.
- STUDIE ROZVOJE ČESKO-SLOVENSKÉHO PŘÍHRANIČÍ 2008. Brno, Praha, Bratislava : ÚÚR, MMR ČR, AŽ PROJEKT, ISBN 978-80-903928-5-4, 73 s.
- STRATEGIE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ČR 2014-2020. Praha : MMR ČR, 2013, 152 s.
- SPOLEČNÝ DOKUMENT ÚZEMNÍHO ROZVOJE STÁTŮ V4+2. Praha : MMR ČR, 2010, 42 s.

CROSS-BORDER COOPERATION IN REGIONAL DEVELOPMENT – COMPARISON OF THE CZECH-SAXON AND CZECH-SLOVAK BORDERLAND

Summary

Cross-border issues as an integral part of cohesion policy (of European Union and particular countries, regions) take place at different hierarchical levels. The attention is progressively paid to the European approach; supranational level is further represented by Central-European dimension, followed by the approach of nationwide conceptual documents. The focus of the paper lies in the presentment of cross-border development studies on the example of Czech-Saxony and Czech-Slovak borderlands.

The first analysed document “Common Spatial Development Document of the V4+2 Countries” (2010) is focused on the definition and the unitary expression of development poles and development axes of transport networks in the V4+2 countries in order to identify the cross-border disconnectedness. Within the Czech-Slovak section (Czech-Saxon is not solved) are found only encounters of the different categories of development axes, none of them appear in the evaluation of infrastructure, i.e. especially road/motorway and rail network.

In the current programming period of the EU has been defined totally 11 priority axes of the cross-border cooperation (see Table 1). Czech borderland is involved in 7 areas; within the both model territories it is concentrated on the protection of the environment and support of efficient use of resources (6), support of sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures (7) and strengthening of institutional capacity and efficient public administration (11). In the Saxon part will be further supported climate change adaptation, risk prevention and risk management (5), as well as investments in education, skills and lifelong learning (10); in the Slovak section is the goal to strengthen research, technological development and innovations (1).

For national dimension were used three documents, while we examined how (range, content) the issue of border regions is represented. Within the Regional Development Strategy of the Czech Republic (2006) is partly mentioned the continuing closeness of the Czech Republic, so far not fully utilized possibilities of economic and social regeneration of border areas. The European dimension is represented by the particular funds and financial resources, as well as the importance of integration in relation to the use of common cultural heritage.

Spatial Development Policy of the Czech Republic (2009) is based on the delimitation of development areas (mostly regional cities) and development axes, which cross borders more or less clearly (e.g. in direction to Dresden). There are solved the specific areas that are allocated primarily along the state border. For example, within the Krušné Hory / Ore Mountains is highlighted the need for

improvement of the poor transport availability from the neighbourhood (especially cross-border transport links) as well as and within the region itself.

The Regional Development Strategy of the Czech Republic valid from 2014 to 2020 (2013) focuses transversally on the relevant issues in the parts dedicated to the European context, territorial cohesion, regional disparities, typology of regions, but also within the topical passages, such as labour market or public administration. Among the other issues, it talks about limitation of cross-border importance of our centres in residential structure, high unemployment rate in the border areas and the positive effects of large amount of cross-border projects on the regional development. The long-term vision for the Czech Republic is to be the country that uses its geographical location in order to deepen ties and cooperation in the Central Europe.

Cross-border (regional) dimension, as the core of the paper, proceeds from the development studies of Czech-Saxon, respectively Czech-Slovak border region (2013, 2008). They have basically the same structure consisting of the analytic chapters: Settlements and residential structure, Population and demographic trends, Economy and tourism, Transport infrastructure, Technical infrastructure, Natural environment, Nature and landscape protection, SWOT analysis; in terms of Saxony follows the divided cities and municipalities, while the Slovak part includes issues connected with the cultural heritage.

Among the bright examples of “cross-bordering” from the Czech-Saxon border region can be mentioned tourism attractions incl. nature and landscape protection – in the form of national parks The Bohemian Switzerland National Park, Saxon Switzerland National Park and so called Montanregion of the Krušné Hory / Ore Mountains, trying to become the part of the UNESCO. There are significant rich transport links conditioned by the dense network of border crossings. The divided cities and municipalities are categorized by the specific feature.

Traffic-carrying capacity in the Czech-Slovak borderland is limited by Carpathian ridge, whereas two multimodal corridors TEN-T (along the rivers Morava and Váh) are promoted. There are also valuable places of European importance in terms of nature conservation (e.g. Bílé/Biele Karpaty Euroregion). This region is also rich within the frame of sites of the cultural heritage of various categories.

Doc. RNDr. Milan Jeřábek, Ph.D.

Geografický ústav

Přírodovědecká fakulta

Masarykova univerzita

Kotlářská 2, 611 37 Brno

E-mail: milan.jerabek@sci.muni.cz