



Rozdział 11

Role projektů přeshraniční spolupráce při podpoře rozvoje území na polsko-českém pomezí*

Zuzana Khendriche Trhlínová

Vysoká škola finanční a správní, a.s.

e-mail: trhlinova@email.cz

ORCID: 0000-0002-2669-6400

Cytuj jako: Khendriche Trhlínová, Z. (2023). Role projektů přeshraniční spolupráce při podpoře rozvoje území na polsko-českém pomezí. W: B. Drelich-Skulska, M. Sobocińska, A. Tomášková (red.), *Ekonomiczne, zarządcze i społeczno-kulturowe wymiary relacji polsko-czeskich* (s. 215-224). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

JEL Classification: R58

Abstrakt: Článek představuje základní charakteristiku společných česko-polských projektů, které jsou realizovány v příhraničních oblastech česko-polské hranice. Ukazuje na vybrané dopady společných přeshraničních projektů z hlediska podpory místního a regionálního rozvoje. Článek reprezentuje hlavní oblasti společných projektů a hodnocení dopadů těchto pohledů z pohledu místních zastupitelů. Dílčí pozornost je věnována roli evropské regionální politiky na rozvoj periferních příhraničních oblastí i významu euroregionů jakožto nositelů projektů přeshraniční spolupráce. Závěry představené v textu vychází jednak z literární rešerše a statistických dat, stejně tak jako z výstupů z rozhovorů s vybranými starosty českých obcí. Hlavním cílem příspěvku je ukázat roli přeshraniční spolupráce v řešení specifických problémů příhraničních, často periferních, regionů.

Klíčová slova: euroregion, přeshraniční spolupráce, projekt, veřejná správa, občanská společnost.

* Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu TAČR TL03000527 Vnitřní a vnější periferie v regionálním rozvoji Česka – od genetické determinace k územní kohezi.



11.1. Úvod

Ekonomický i socio-kulturní rozvoj příhraničních regionů na české i na polské straně ovlivňuje přeshraniční spolupráce, která po roce 1990 dostala širokou institucionální podporu prostřednictvím programu PHARE, následně po roce 2004 prostřednictvím programů evropské územní spolupráce Interreg. Zaměření projektů je velmi široké, kromě podpory místní ekonomiky je významná pozornost věnována rozvoji společenských a kulturních vzájemných vztahů. Tematicky široké pojetí pomoci má cíl snižovat efekt „hranice“ jako dělící čáry, resp. bariéry rozvoje českých a polských regionů (Fňukal et al., 2007, s. 177).

Jednotliví ekonomičtí aktéři i zástupci veřejného a neziskového sektoru mohou rozvojové projekty realizovat s využitím externích zdrojů podporovaných z evropských fondů (zejména evropského fondu regionálního rozvoje), které umožňují realizaci velkých rozvojových projektů. Na rozdíl od jiných evropských programů umožňují programy přeshraniční spolupráce i realizaci malých komunitních programů s možností čerpat finance na malé rozpočtové částky s lokálně zaměřenými aktivitami (podpora spolupráce škol, občanských spolků, kulturních institucí, bezpečnostních složek, zdravotnických a sociálních institucí, místních environmentálních iniciativ apod.).

Institucionální rámec přeshraniční spolupráce představují euroregiony, které můžeme chápat jako formalizované struktury vzájemné spolupráce mezi dvěma nebo třemi státy. Podle Brandy se jedná o organizaci, která je zřízena za účelem rozvoje této přeshraniční spolupráce (Branda, 2018, s. 29). Právním základem euroregionů jsou bilaterální, popř. trilaterální dohody mezi jednotlivými státy. V České republice funguje třináct euroregionů, přičemž na česko-polské hranici je šest euroregionů (euroregion Nisa, Glancensis, Silesia, Pradęd-Pradziad, Těšínské Slezsko-Śląsk Cieszyński, Beskydy-Besкиды).

Zaměření projektů se mezi jednotlivými euroregiony částečně liší s ohledem na místní specifika a lokální rozvojové problémy. Společnými tématy je rozvoj dopravy, ochrana životního prostředí, spolupráce záchranných složek, rozvoj místní kultury a cestovního ruchu. Diference můžeme pozorovat i v počtu společných projektů a v intenzitě společné spolupráce. Tato skutečnost je ovlivněna rozdílnou demografickou, socio-kulturní strukturou obyvatel v jednotlivých regionech příhraničních oblastí a mírou jejich identity k místu, kde žijí nebo podnikají (Kadeřábková & Peková, 2012). Česko-polská hranice měří téměř 800 km, socio-ekonomický charakter jednotlivých příhraničních českých i polských oblastí není podél celé hranice identický (Jeřábek et al., 2004). Značná část příhraničních oblastí patří mezi periferní oblasti s menší dynamikou ekonomického



Obr. 11.1. Mapa území přeshraniční česko-polské spolupráce Operačního programu Česko-Polsko

Zdroj: (MMR, 2022).

rozvoje (horské a podhorské oblasti, venkovské oblasti). K hospodářskému rozvoji na území česko-polské hranice dochází zejména ve Slezsku (Moravsko-slezský kraj, Slezské vojvodství) i přes přetrvávající strukturálně ekonomické problémy. Jedná se zároveň o vysoce urbanizované území.



11.2. Cíl a metodika

Cílem příspěvku je představit roli přeshraničních projektů z hlediska řešení specifických problémů příhraničních regionů na česko-polské hranici.

Příspěvek je zpracován na základě analýzy sekundárních dat z údajů o projektech jednotlivých euroregionů i Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Dalšími relevantními zdroji byla data z Českého statistického úřadu. Podkladem pro zpracování textu byly rovněž výstupy z terénního šetření, které proběhlo v rám-

ci řešení projektu TAČR TL03000527 Vnitřní a vnější periferie v regionálním rozvoji Česka – od genetické determinace k územní kohezi. Dotazníkové šetření bylo realizováno v období červenec-září 2022 se starosty v českých příhraničních obcích a městech i s vybranými zástupci podnikatelů a místních spolků. Celkem bylo šetření realizováno v 71 obcích zejména v euroregionu Nisa a Beskydy.



11.3. Přeshraniční projekty v rozvoji území

Existence finanční i administrativní podpory z Evropské unie pro realizaci přeshraniční spolupráce se ukázala jako významná z hlediska navazování vzájemných vztahů mezi českými a polskými obcemi bezprostředně po roce 1989. Euroregion Nisa vznikl v roce 1991, další euroregiony se vytvořily v průběhu devadesátých let. V devadesátých letech byla česko-polská spolupráce často motivována zejména pragmatickými důvody, obce a města využívala nové finanční příležitosti k získávání zdrojů z evropských fondů, řada projektů byla účelová, někdy i s malým přeshraničním efektem. Hovoříme o tzv. účelové spolupráci. Přestože byla přeshraniční dimenze projektů v prvních letech v řadě oblastí limitovaná, přispěly tyto projekty k řešení dílčích problémů v území (vznik přeshraniční turistické infrastruktury, dopravní infrastruktury, zvyšování atraktivity měst, společné přístupy k investicím do záchranných systémů, do životního prostředí apod.

Významným přínosem bylo navázání vzájemných kontaktů mezi zástupci obcí, ale i mezi zástupci vzdělávacích institucí, podnikatelů, občanských spolků a dalších subjektů i získávání informací o „sousedech“. Realizátoři projektů sbírali zkušenosti, navazovali kontakty, spolupráce na úrovni euroregionů přecházela z ad hoc účelových programů do tvorby společných strategií rozvoje přeshraničních regionů. V průběhu let 2004-2022 došlo k transformaci účelové spolupráce do kooperativní spolupráce. Občasné kontakty byly nahrazeny pravidelnými schůzkami a konzultacemi (Fňukal et al., 2007, s. 178).

Kombinací finanční podpory z fondů EU (podpora shora) a iniciativ zástupců obcí i podnikatelů a spolků (podpora zdola) se vytvořily nové dynamické formální i neformální instituce, jejichž aktivity mají pozitivní dopad do budování a rozvoje veřejné infrastruktury i do posilování vzájemných vztahů a kontaktů v území. Zastřešující roli zde hrají euroregiony, ve kterých operují společné pracovní skupiny, které navrhují a připravují témata společných projektů a které zároveň rozhodují o zaměření finanční podpory ze zdrojů EU. Přeshraniční spolupráce je však rozvíjena i neformálně na základě společných kontaktů a zájmů obcí i zástupců spolků. Přestože některé obce a města v pří-

hraničních oblastech nejsou formálními členy euroregionů, společné projekty s partnery z Polska dlouhodobě realizují.

Spolupráci s polskými partnery hodnotí zástupci obcí a měst převážně kladně. Úspěšná realizace společných projektů však často záleží na místních elitách a na jejich motivaci. Rozhodující pro realizaci spolupráce je ochota starosty nebo zastupitele, místního spolku, popř. místní osobnosti k zapojení se do přípravy a realizace společných projektů, které jsou často administrativně náročné. Iniciace a zapojení se od projektů jsou často závislé na aktivním jednotlivci, v případě ukončení jeho aktivit z jakéhokoliv důvodu může dojít i k ukončení spolupráce. V tomto smyslu hodnotili často zástupci českých obcí a měst negativně složitou českou administrativu a byrokracii při realizaci projektů z evropských fondů. Kladně byla z jejich strany vnímána podpora Polska pro realizaci projektů přeshraniční spolupráce a jednodušší pravidla pro návrh, průběh i monitoring projektů na polské straně. (rozhovory realizované v rámci projektu TAČR).

Vnímání role spolupráce mezi českými a polskými partnery představuje Obr. 11.2. Nadpoloviční počet obcí považuje společnou spolupráci za významnou z hlediska rozvoje obcí, v euroregionu Beskydy kladně spolupráci hodnotí přes 70 % obcí.



Obr. 11.2. Role spolupráce mezi českými a polskými obcemi pro rozvoj obce z pohledu starostů

Zdroj: (Zich, 2023).

Kromě kladně hodnoceného přínosu společné česko-polské spolupráce do rozvoje výše zmiňované infrastruktury a zvyšování kvality veřejných služeb, byl pozitivní dopad projektů vnímán v rozvoji mezilidských vztahů. Přeshrani-

čních projektů a partnerství se často účastní školy (mateřské, základní i střední). Společné projekty umožňují dětem poznávat a učit se jazyk a kulturu souseda. Cenné pro vzájemné sblížení jsou společné vzdělávací, sportovní i kulturní aktivity, které podporují oslabování „mentálních hranic“ u dětí a mládeže v obou zemích.

Kromě dětí a mládeže přispívají projekty přeshraniční spolupráce k rozvíjení vztahů i u dospělých a seniorů. Do projektů přeshraniční spolupráce jsou často zapojeny sportovní kluby (lyžařské, atletické, fotbalové apod.), ale i dobrovolní hasiči, místní spolky (ochotníci, zahrádkáři, spolky zaměřené na životní prostředí, spolky zaměřené na práci s dětmi a mládeží, na seniory, církevní organizace apod.), i různé typy zdravotních a sociálních institucí, muzea, knihovny a další. Významnou roli zde hraje výjimka z pravidel EU pro financování projektů ze strukturálních fondů, která umožňuje čerpat prostředky i na malé projekty s lokálním významem, které vykazují přeshraniční dopad (Fond malých projektů, projekty do 20 000 eur). Obce i spolky tyto finanční prostředky vítají, protože umožňují realizovat i malé projekty s malou finanční dotací na uspořádání společného hudebního, divadelního nebo filmového festivalu, sportovního utkání, nebo společné výstavy. Starostové příhraničních obcí uváděli, že tyto aktivity jsou pro obyvatele na obou stranách hranice atraktivní, podporují rozvoj vzájemného setkávání. Díky společným projektům navštěvuje území obou států více návštěvníků ze sousední země.

Kladně byly hodnoceny příležitosti pro vzájemné setkávání seniorů, ale i sportovců a zástupců skupin více ohrožených sociálním vyloučením (např. projekty pro děti z dětských domovů, popř. pro skupiny obyvatel s nižším ekonomickým statutem). Neocenitelnou roli zde hrají zejména spolky, jejichž aktivity jsou určeny nejen pro samotné členy, ale i pro širší veřejnost.

Hodnocení malých projektů, které mají převážně komunitní charakter, je obtížné. U velkých infrastrukturních projektů, které se realizují za účelem zvyšování kvality života v příhraničních oblastech Česka a Polska, je možné sledovat konkrétní ukazatele a výstupy (např. počet nových turistických tras, počet dopravních spojů, počet nových studijních programů, počet nových artefaktů apod.) a hodnotit pomocí objektivních kritérií význam projektů v rozvoji území. U malých projektů, které jsou založeny na neformálních vztazích a spolupráci můžeme také sledovat počet realizovaných aktivit (počet společných představení, počet sportovních utkání, počet společných výstav apod.), hodnocení celkových dopadů těchto měkkých projektů do místního rozvoje je obtížné. Význam projektů je možné sledovat v proměně celkového sociálního a kulturního klimatu v participujících obcích, ve zvyšování spokojenosti s životem v daném území, ve zvyšování účasti na různých typech společných akcích i v neformálním rozvoji vzájemných vztahů.

Na základě vyjádření starostů přispívá přeshraniční spolupráce ke zvyšování počtu polských návštěvníků, kteří přijíždějí na různé typy kulturních a sportovních akcí do českého pohraničí a naopak roste i počet českých občanů, které za podobnými aktivitami jezdí do blízkých polských obcí. Hranice už není vnímána jen jako bariéra, ale i jako příležitost rozvoje jak v oblasti cestovního ruchu, tak i vzájemné dojížděky za prací (zejména do větších průmyslových center Čech), tak i za službami a levnějšími nákupy (u Čech do Polska). Propustnost hranice umožňuje získávat pracovní příležitosti, popř. zboží a služby i v sousedním státě za výhodnějších podmínek, což přispívá ke zvyšování životního standardu obyvatel na obou stranách hranice.

Následující graf (Obr. 11.3) představuje hodnocení významu blízkosti státní hranice z pohledu starostů a starostek. Pozitivní dopady blízkosti hranice jsou vnímány zejména z hlediska příležitostí k rozvoji turistiky a kultury, významnou roli hrají i možnosti levnějších nákupů a služeb. Přínosem jsou i možnosti pro rozvoj spolupráce a partnerství mezi různými organizacemi a spolky, včetně možností rozvoje neformálních vazeb. Typy spolupracujících subjektů a intenzita této spolupráce závisí na socio-demografických charakteristikách příslušných obcí a měst i na struktuře a rozsahu občanské společnosti v obcích a příhraničních oblastech. Důležitou roli zde hraje i znalost jazyka sousedního partnera, i přes jazykovou blízkost může být neznalost druhého jazyka bariérou pro intenzivnější spolupráci.



Obr. 11.3. Hodnocení dopadů státní hranice ze strany starostů

Zdroj: (Zich, 2023).

Vedle pozitivních dopadů jsme zjišťovali i negativní dopady blízkosti hranic. Přes 50 % starostů obcí nevnímá v blízkosti hranice žádná negativa, v dílčích odpovědích se objevovaly problémy s blízkostí hranic zejména v přeplnění některých atraktivních míst turisty (overturismus je patrný zejména v Adršpachu, Dolní Moravy, ve vybraných lokalitách Jeseníků a Beskyd). S rostoucím zatížením území turistikou rostou i náklady obcí a měst na odpadové hospodářství a na investice do lokální dopravní a technické infrastruktury (růst odpadů, parkoviště, údržba komunikací apod.). Dalším vnímaným negativem, který souvisí s blízkostí hranice, je zahlcení území dopravou, zejména tranzitní dopravou nebo odčerpáváním pracovní síly. Zmiňovány byly i dílčí problémy z hlediska bezpečnosti (Zich, 2023). I přes výše uvedené skutečnosti je možné deklarovat, že blízkost hranic je vnímána spíše kladně, negativa mají jen parciální charakter. Za významný přínos přeshraničních projektů považují zejména mentální změny ve vnímání hranic, hranice již není bariérou rozvoje, ale příležitostí k rozvoji a navazování partnerství za účelem řešení společných problémů. Někteří zástupci místních správ uváděli, že spíše najdou partnera pro řešení svých problémů v sousední obci za státní hranicí, než v Praze, která je vzdálená a specifickým potřebám jejich území nerozumí (Rozhovory se starosty obcí realizované v rámci projektu TAČR).



11.4. Závěr

Různé formy přeshraniční spolupráce se v Evropě začaly rozvíjet již v padesátých letech minulého století na základě iniciativy měst a regionů v příhraničních oblastech. Evropská unie začala přeshraniční spolupráci částečně podporovat od konce 70. let 20. století, významným finančním impulzem pro podporu společných přeshraničních projektů bylo zřízení speciálního programu INTERREG, do kterého se po vstupu ČR do EU zapojily i české euroregiony. Cílem programu je posilování místní a regionální ekonomiky a oslabování perifernosti příhraničních regionů. Periferní charakter území vyplývá zejména z blízkosti hranic, které až do roku 1990 tvořily pevnou administrativní bariéru s minimální propustností.

Na základě studia socio-ekonomických charakteristik obcí a měst v blízkosti hranic je možné konstatovat, že projekty přeshraniční spolupráce přinesly řadu pozitivních dopadů z hlediska vybavenosti obcí, rozvoje turistické infrastruktury, posílení kvality dopravy a dopravní obslužnosti i zvyšování kvality péče o krajinu a životní prostředí. Hlavní cíl programů přeshraniční spolupráce – oslabení perifernosti území – nicméně dosažen nebyl. Většina obcí

v příhraničních oblastech vykazuje znaky perifernosti, nedostatek pracovních příležitostí (zejména ve venkovských oblastech), odchod obyvatel za prací, nižší míra vzdělanosti, nižší dynamika ekonomického rozvoje v porovnání s více vyspělými regiony. Většina území příhraničních oblastí Česka stále spadá mezi méně vyspělé regiony, popř. mezi strukturálně postižené oblasti (Moravskoslezský kraj). Regionální politika a podpora evropské územní spolupráce tak může být vnímána jako neefektivní, finanční evropské programy nemusí být chápány jako úspěšné.

Na základě realizovaných rozhovorů i na základě analýzy odborných pramenů je možné konstatovat, že příhraniční území nevykazují v ekonomických kritériích takovou dynamiku jako ekonomicky silnější oblasti, přesto jsou obyvatelé i zástupci místní správy v daných územích zpravidla spokojeni. Celková kvalita života je hodnocena spíše kladně. Menší míra pracovních příležitostí je v mnoha regionech nahrazena dojížděnkou za prací a vyšší kvalitou životního prostředí (zejména v horských a podhorských oblastech). Přeshraniční spolupráce a možnost rozvoje partnerství obcí přispívají k celkové spokojenosti se životem v těchto méně vyspělých regionech. Přeshraniční spolupráce a projekty jsou významnou přidanou hodnotou pro projekty a aktivity v jednotlivých obcích. Obce a města v příhraničních oblastech mají díky programům přeshraniční spolupráce v některých oblastech větší rozsah možností získávání finančních zdrojů v porovnání s obcemi v příhraničí.

Změna periferního charakteru území a potenciál posílení ekonomického rozvoje jsou dlouhodobé procesy. S ohledem na sociální a fyzicko-geografická specifika příhraničních oblastí není možné ekonomický růst vyrovnat s růstovými regiony ani v delším časovém horizontu. Nižší dynamika rozvoje však může být vyvážena dalšími kritérii kvality života, mezi nimi i budováním dlouhodobých vztahů a spolupráce. Přeshraniční spolupráce přináší do rozvoje obcí a měst v příhraničních oblastech nové příležitosti. Využití těchto příležitostí je individuální a záleží na motivaci a postojích místních správ i občanské společnosti a jejich ochoty věnovat čas a své lidské zdroje budování dlouhodobých projektů.

Seznam použitých zdrojů

- Branda, P. (2018). *Regionální politika EU a podpora přeshraniční spolupráce*. Liberec: Euroregion NISA.
- Fňukal, M., Kladivo, P. & Toušek, V. (2007). Zaměření přeshraniční spolupráce s polskými a slovenskými regiony v novém plánovacím období Evropské unie 2007-2013. V: Klímková, V. (ed.), *X. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masarykova univerzita.
- Jeřábek, M., Dokoupil, J., Havlíček, T. et al. (2004). *České pohraničí. Bariéra nebo prostor zprostředkování?* Praha: Academia.
- Kadeřábková, J. & Peková, J. (2012). *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer.

- MMR. (2022). Program Interreg Česko-Polsko 2021-2027. Dostupné z: https://www.cz-pl.eu/data/content_files/12/programovy-dokument-program-interreg-cesko-polsko-2021-2027.pdf
- Zich, F. (2023). Problém periferií z pohledu starostů a starostek vybraných modelových území ČR – výsledky empirického výzkumu. V: Kol., *Vnitřní a vnější periferie v regionálním rozvoji Česka – od genetické determinace k územní kohezi*. Praha: Leges.

The Role of the Cross-Border Projects in the Regional Development at the Czech-Polish Border

Abstract: Article represents the character of common Czech-Poland projects realised in the regions close to the national border. It deals with some impacts of cross-border projects from the local development perspective. It shows the main issues of Czech-Poland cooperation and the evaluation of these projects from the municipal representatives' perspective. It also mentions the importance of European regional policy and Euroregions. The text is based on statistical data and on the results of interviews with mayors in Czech municipalities. The main objective of the text is to introduce the role of cross-border projects in the solution of specific problems of the regions situated in the border, often less-developed, territories.

Keywords: Euroregion, cross-border cooperation, project, public administration, civil society.