



POLICY PAPER

Nr 17 (100), říjen 2014 © PISM

Redakce: Marcin Zaborowski (výkonný redaktor) ● Wojciech Lorenz (tajemník redakce)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk ● Artur Gradziuk
Piotr Kościński ● Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski

Spolupráce samospráv v polsko-českém pohraničí

Adriana Skorupska

Polsko-české pohraničí se stalo modelovým příkladem nejnovější přeshraniční spolupráce. Vznikly zde první euroregiony v Polsku a následně bylo založeno Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESUS). Nicméně můžeme stále vidět v této oblasti nevyužitý potenciál. Překonání nesází při vytváření kontaktů a efektivní využívání nových forem spolupráce může zvětšit šance na rozvoj tohoto regionu¹.

První kontakty v 90. letech a euroregiony

Místní komunity v Polsku a České republice hledají příležitosti k oživení spolupráce od 90. let 20. století. Společné aktivity se zpočátku soustředily na obnovení dřívějších vztahů a překonání demografických, hospodářských a infrastrukturních problémů. Další motivací byla příprava samosprávných orgánů a jiných místních subjektů na přidružení k Evropské unii a následně na členství v EU. Důležitým impulsem pro zintenzivnění kontaktů se ukázala možnost obdržení finančních prostředků z předstupních fondů, které podporovaly přeshraniční spolupráci.

Po definování klíčových cílů a navázání prvních kontaktů se polské a české samosprávy rozhodly institucionalizovat součinnost prostřednictvím zřízení euroregionů. I když nejsou zahrnuty do vnitrostátní ani unijní legislativy, mnoho let představovaly nejpokročilejší formu přeshraniční kooperace mezi institucemi a organizacemi dvou a více zemí².

První euroregion, pojmenovaný Nisa, byl vytvořený polskými samosprávami v roce 1991 ve spolupráci s Českou republikou a Německem. V následujících letech vznikly v kooperaci s českými partnery euroregiony Glacensis (1996), Praděd (1997), Těšínské Slezsko (1998), Slezsko (1998) a Beskydy (2000). Euroregiony – ne bez důvodu nazývané mosty do Evropy bez hranic nebo také laboratoře evropské integrace – pomohly rychle a efektivně připravit samosprávy a místní komunity z příhraničních oblastí na

¹ Analýza byla připravena po studijní cestě v červnu 2014 po polsko-českém pohraničí. Hlavním zdrojem informací jsou rozhovory se zástupci euroregionů Beskydy, Těšínské Slezsko, Praděd, Glacensis, Slezsko, Nisa a také maršálovských úřadů vojvodství slezského, opolského a dolnoslezského. Projekt „Na granicy/Na hranici. PISM a AMO k česko-polské přeshraniční spolupráci“, na kterém participovaly PISM (jako vedoucí partner) a český think tank Asociace pro mezinárodní otázky (AMO, jako partner), získal financování z grantové výzvy Polsko-českého fóra. Publikace vyjadřuje názory autorky a nezaujímá oficiální stanovisko Ministerstva zahraničních věcí Polské republiky.

² Euroregiony s účastí polských subjektů jsou tvořeny sdružením místních samospráv, které vznikaly na obou stranách hranice.

vstup do EU. Je těžké nyní najít na území zahrnujícím teritoriální spolupráci jednotku samosprávy, která by neměla kontakty s partnery z ČR. Ruku v ruce se vztahy mezi samosprávami šla kooperace škol, kulturních institucí, hasičských záchranných sborů a obchodních komor, realizace projektů v oblasti infrastruktury a rozvoj spolupráce v rámci cestovního ruchu, který se v posledních letech stal hlavním motorem rozmachu těchto regionů.

Evropské seskupení pro územní spolupráci v EU a Polsku

Pro zintenzivnění přeshraniční spolupráce začala Evropská unie dávat této kooperaci nový institucionální rozměr a přidělovat na ni větší finanční prostředky. V reakci na problémy, které vyplývají z rozdílných právních a institucionálních systémů v různých zemích, bylo v roce 2006 přijato nařízení o evropském seskupení pro územní spolupráci³. Jedná se v současné době o nejpokročilejší nástroj pro územní spolupráci v EU. Jeho cílem je zkvalitnění kooperace, díky čemuž se zvyšuje hospodářská, sociální a teritoriální soudržnost zemí Unie. Při vytváření nového nástroje byly využity dosavadní zkušenosti přeshraniční spolupráce, programy Interreg a práce Výboru regionů a Rady Evropy, zejména pak po celá léta populárních euroregionů⁴.

Přidanou hodnotou v porovnání s euroregiony je fakt, že ESÚS je právní osobou a má způsobilost k právním úkonům. Nový nástroj může pracovat jako nezávislý subjekt, mít svůj vlastní rozpočet, nabývat a pozbývat majetek a zaměstnávat pracovníky. Závažným právním systémem se stává právo země, ve které má ESÚS sídlo. V praxi se činnost seskupení zaměřuje na realizaci projektů a programů územní spolupráce spolufinancovaných z rozpočtu EU⁵.

ESÚS se ve střední Evropě soustřeďuje především na kooperaci v oblasti cestovního ruchu, vzdělávání a také na projekty v sociální sféře a infrastruktuře⁶. Oproti tomu seskupení utvořená v pohraničí západních zemí se ve větší míře koncentrují na výzkumné a vědecké debaty, vzdělávací programy a na energetickou politiku. Ambicióznější rozsah témat západoevropských ESÚS vyplývá ze skutečnosti, že ihned po přijetí příslušných právních úprav do vnitrostátní legislativy se uskupení obvykle mohla spolehnout na speciální, dodatečné financování. Kromě toho některá z nich vznikla v oblastech, kde už roky existovaly neformální přeshraniční kontakty.

Přestože nařízení EU o ESÚS vstoupilo v platnost v roce 2006 a první seskupení v západní Evropě i na maďarsko-slovenské hranici vznikla již v roce 2008, Polsko přijalo příslušný zákon až v roce 2009⁷. Navzdory tomuto zpoždění se polské místní i regionální samosprávy a sdružení tvořící regiony zapojily do nové formy spolupráce rychle se rozvíjející i na dalších hranicích. Od ESÚS se očekávalo posílení kontaktů a dosažení cílů nerealizovatelných v malých dvoustranných projektech, ale také obdržení dalších finančních prostředků.

Podobně jako v souvislosti se zřízením euroregionů se nicméně objevily obavy a otázky ohledně hlavního motivu nových subjektů ze strany ústředních i místních orgánů. Nechyběl názor, že ESÚS jako nejvyšší stupeň institucionalizace přeshraniční a meziregionální spolupráce může nahradit stávající euroregiony. Zástupci samospráv varovali, že transformace osvědčené a dobře prosperující struktury, za jakou euroregiony považovali, v ESÚS, by přineslo více škody než užitku. Sdružení spolutvořící euroregiony se totiž těší velké nezávislosti a svobodě v konání. Při spolupráci se svými protějšky na druhé straně hranice berou v úvahu názory a zájmy partnera a také plánují budoucí činnosti. Zatímco při zřízení ESÚS je nutné rozhodnutí o tom, která ze stran bude řídit spolupráci, což bývá těžko překonatelnou bariérou. ESÚS také

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (nařízení 1082/2006 o ESÚS).

⁴ T. Grosse, *Uwarunkowania wykorzystania nowego europejskiego instrumentu prawnego i rozwojowego*, Opinie i Ekspertyzy, OE-171, Kancelaria Senatu, květen 2011.

⁵ Jedná se především o prostředky v rámci Evropské územní spolupráce: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti.

⁶ T. Grosse, op. cit.

⁷ V Polsku reguluje fungování ESÚS zákon ze dne 7. listopadu 2008 o evropském seskupení pro územní spolupráci (zákon ESÚS).

znamená mnohem větší závislost jednoho partnera na druhém. Zkušenosti z jiných zemí však ukázaly, že ESÚS nemusí nahrazovat euroregiony a může být nezávislým nástrojem.

V důsledku toho se v roce 2013 zaregistroval první ESÚS s účastí polských samospráv – Evropské seskupení pro územní spolupráci TRITIA, spojující slezské a opolské vojvodství, Moravskoslezský kraj a Žilinský kraj na Slovensku. Seskupení TRITIA se podařilo připravit strategické dokumenty potřebné pro žádost o finanční prostředky v dalších grantových výzvách a obdržet finance na realizaci tří projektů. Uskupení se naopak nepovedlo získat samostatné financování na základě pilotního programu Evropské komise. Může však těžit z programů přeshraniční spolupráce a dalších zdrojů, jako například z Mezinárodního visehradského fondu, ze kterého jsou v současné době financovány dva projekty. Založení ESÚS TRITIA prošlaplo novou cestu dalším seskupením a usnadnilo jejich zakládání⁸.

I přes počáteční obavy z pohlčení euroregionů seskupením ESÚS přemýšlel v průběhu času téměř každý z euroregionů na hranicích s ČR o možnosti vytvořit nové uskupení. Některé z nich vypracovaly analýzy o souvisejících výhodách. Blízko k registraci je ESÚS NOVUM⁹, které sdružuje na polské straně jak euroregiony Nisa a Glacensis, tak dolnoslezské vojvodství. Cílem tohoto seskupení je efektivnější využívání finančních prostředků určených na realizaci příhraničních projektů. NOVUM má, mimo jiné, podporovat ochranu přírodních a kulturních zdrojů a podnikání, ale také zlepšovat přístup ke službám, dopravě, informacím a komunikaci. Sídlo uskupení bude v Jelení Hoře.

K založení ESÚS se nezávisle na existujícím euroregionu připravují také zástupci Těšínského Slezska. Opírají se o zkušenosti svého přeshraničního partnerského regionu, Eurodistrictu Regio Pamina, a plánují využít nástroj ESÚS k ustavení EuroInstitutu PL-CZ-SK, který by měl povahu výzkumného ústavu pro přeshraniční spolupráci. Toto uskupení by mělo jasně dané zaměření, proto by se blížilo charakteristice pohraničních seskupení ze západní části Evropy.

Při vzniku ESÚS, podobně jako předtím v případě euroregionů, je podmínkou úspěchu vytvoření struktury společně s partnery, kteří mají rozsáhlé zkušenosti v oblasti spolupráce, a stanovení cíle, kterým by bylo ESÚS podřízeno. Nepotvrdily se obavy, že vytváření ESÚS je nevratný proces vedoucí k zániku euroregionů. Seskupení také nemají v úmyslu soutěžit s euroregiony o členy nebo evropské fondy. Ačkoliv bylo na polsko-slovenském pohraničí rozhodnuto založit ESÚS Tatry na základech euroregionu, již všechna další seskupení s polskou účastí vznikají buď ve spolupráci s euroregiony, nebo vedle nich.

Finanční podpora a cíle přeshraniční spolupráce

Ačkoliv se přeshraniční kooperace úspěšně rozvíjela díky iniciativám vycházejícím od jednotlivců, své dynamice vděčí ve velké míře finanční podpoře. První unijní programy podporující přeshraniční spolupráci na jižní hranici Polska se objevily v 90. letech. V roce 1995 a 1996 bylo na program Polsko – Česká republika – Německo na podporu činnosti podněcující kontakty příhraničních komunit tří zemí určeno každý rok 1,5 milionu euro. V roce 1999 vznikl polsko-český program s počátečními prostředky ve výši 3 miliony euro a v letech 2000 – 2003 5 milionů euro. Pro srovnání, ve stejném období činila pomoc programu Polsko – Německo ročně 44 milionů euro. Příspěvky získávaly především velké investiční projekty, ačkoliv fungoval také Společný fond malých projektů, spravovaný euroregiony. V rámci posledně zmíněného byly podporovány iniciativy, které se soustředily na přímé kontakty komunit na obou stranách hranice.

V prvních letech po vstupu Polska a České republiky do EU fungoval Program Iniciativy Společenství INTERREG IIIA Česká republika – Polsko 2004 – 2006. Zaměřoval se především na zlepšení kvality v oblasti dopravní infrastruktury, komunikací, cestovního ruchu, podnikání a ochrany životního prostředí. Jednou z priorit bylo také posílení struktur na podporu spolupráce a kontaktů mezi místními komunitami na obou

⁸ Ve stejném roce vznikl ESÚS Tatry a v roce 2014 ESÚS na hranicích s Německem.

⁹ Zakladatelé a členové seskupení jsou: dolnoslezské vojvodství, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický a Olomoucký kraj, Sdružení polských obcí Euroregionu Nisa, Sdružení polských obcí Euroregionu Glacensis, Regionální sdružení Euroregion Nisa a Regionální sdružení Euroregion Pomezí Čech, Moravy a Kladska - Euroregion Glacensis.

stranách hranice v rámci mikroprojektů. Polská strana na to poskytla okolo 18 milionů euro¹⁰, tedy podobnou částku jako v programu Polsko – Slovensko.

Pokud se jedná o cíle činností, program INTERREG se zásadně nelišil od programů Phare. Změnily se však některé technické záležitosti, jako například podmínky financování. Zatímco v minulých letech fungoval systém záloh, od roku 2004 bylo zavedeno pravidlo úhrady nákladů. Tato změna negativně ovlivnila dostupnost programu, neboť výrazně omezila účast nevládních organizací v grantových soutěžích. Vyláčení plateb až po skončení činností neznamená problém pro většinu územních celků nebo jiných státních subjektů, ale je překážkou pro menší nevládní organizace, které nedisponují vlastními finančními prostředky.

Spolu s Operačním programem přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007 – 2013 (OPPS)¹¹ získaly na významu přeshraniční činnosti. Staly se samostatným cílem evropské politiky soudržnosti, což vedlo ke zvýšení finančních prostředků. Zdroje určené na tento program činily okolo 219 milionů euro a také se zvýšila maximální částka dofinancování až na 85 %. Příjemci těchto projektů byly především samosprávné územní celky a také se jich účastnily střední a vysoké školy.

Spolu se spuštěním dalších přeshraničních projektů se měnil hlavní cíl přeshraniční spolupráce. Na přelomu 20. a 21. století spočíval v přípravě samospráv a dalších místních subjektů na vstup Polska a ČR do EU. Hlavním úkolem další fáze bylo zaměření pozornosti na přistoupení obou zemí do schengenského prostoru, což bylo obzvláště důležité pro rozvoj přeshraničních kontaktů. Po dosažení těchto cílů ztratila některá partnerství motivaci k činnosti, neboť neměla jasně definované nové výzvy. Aby se oživila spolupráce, začaly se některé samosprávy a euroregiony zajímat o novou unijní iniciativu – ESÚS. V ostatních případech se kooperace oslabila nebo se stala provizorní. Objevily se aktivity popsané částí představitelů z české strany jako „polsko-polské“. Jednalo se o situace, kdy místní samospráva z Polska spolupracovala s polskými organizacemi v České republice.

Po kladném ohodnocení přeshraničního programu pro období 2007 – 2013 bylo rozhodnuto o jeho pokračování. V programu na období 2014 – 2020 zůstane zachována oblast podpory a struktura realizace a přidělené finanční prostředky se budou blížit k těm dosavadním – okolo 226 milionů euro. V předloženém projektu je zdůrazněna potřeba návaznosti činnosti v rámci mikroprojektů, které budou nadále řídit euroregiony. Novým řešením je pak zavedení zásady tematického zaměření a orientace na čtyři hlavní oblasti: společné řízení rizik, rozvoj přírodního a kulturního dědictví a s tím spojené podpory zaměstnanosti, vzdělávání a zvyšování kvalifikace a v neposlední řadě spolupráce mezi institucemi a komunitami. V návaznosti na veřejné debaty, které se uskutečnily v červnu a červenci roku 2014, bude projekt předložen v září 2014 Evropské komisi a jeho spuštění je naplánováno na I. kvartál roku 2015.

Rozdíly znesnadňující spolupráci

V četných studiích a dalších unijních programech je polsko-české pohraničí považováno za jednotné území. Některé jeho vlastnosti, například nezaměstnanost vyšší než je republikový průměr nebo nižší vzdělání obyvatel, jsou společné pro celou hranici s ČR. Nicméně jednotlivé části jižního pohraničí mají vlastní geografická, historická a sociální specifika, což velmi brání rozvoji jednotných mechanismů kooperace. Rozlišujícím jevem je například problém odchodu obyvatel. Od tohoto se diferencuje pouze okres Bílsko-Bělá, který má jako jediný v oblasti pozitivní migrační saldo. Kvůli poloze Beskyd či Dolního Slezska se jako nutná jeví koncentrace na samosprávy ze dvou sousedních zemí, zatímco střední část pohraničí udržuje vztahy pouze s českými partnery.

Podstatným faktorem je také hustota sítě větších měst. Na některých úsecích hranice chybí polským městským samosprávám protějšek na české straně. Značná část projektů se soustřeďuje do velkých měst –

¹⁰ Program Inicjatyw Wspólnotowej Interreg IIIA Czechy-Polska 2004-2006, Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta, květen 2005, www.slaskie.pl/interreg/i_32_pl_cz_pb_03_05.pdf.

¹¹ Oblast programu zahrnuje 5 českých krajů: Liberecký, Královohradecký, Pardubický, Olomoucký a Moravskoslezský a 6 polských mikroregionů: Bílsko-Bělá, Rybník (v slezském vojvodství), Jelení Hora a Valbřich (dolnoslezské vojvodství), Nisa a Opolí (opolské vojvodství) a také okres Strzelin a okres Pszczyna. Program řídí Ministerstvo pro místní rozvoj České Republiky, zatímco národním koordinátorem z Polska je Ministerstvo infrastruktury a rozvoje.

větší administrativní jednotky mají více možností realizace kolektivních projektů v různých oblastech, disponují také lepším finančním a organizačním potenciálem a širším zázemím společných partnerů. Nedostatek velkých měst na české straně v některých částech pohraničí omezuje výběr témat a rozsah aktivit.

Rozdíly v administrativní struktuře se vyskytují po celé délce hranice. Větším vesnicím a městům na polské straně, čítajícím obvykle několik tisíc obyvatel, odpovídají malé obce v českém příhraničí. Zatímco v Polsku je struktura úřadů rozvinutá, často s oddělenou jednotkou určenou k získávání finančních prostředků z EU nebo ke spolupráci, úřady na opačné straně hranice zaměstnávají 2-3 osoby. To způsobuje odlišnosti v kompetencích a omezuje možnosti součinnosti na větších projektech.

Velké rozdíly také představují preferované okruhy spolupráce. Ačkoliv zůstává v celém pohraničí prioritou rozvoj cestovního ruchu, působí zde také místní iniciativy, které jsou charakteristické pro danou oblast. Bílsko-Bělá a jeho okolí je spojené například s energetickými projekty. Mnoho obcí patří k Energy Cities, sdružení spolupracujícím se samosprávami na utváření místní energetické politiky.

Dalším rozlišujícím faktorem je historie. Minulost Těšínského Slezska má vliv na polsko-české vztahy v této oblasti, což ztěžuje ujímání se iniciativy, například vzdělávacího charakteru. Ve zbývajících regionech podél polsko-české hranice se už nevyskytují tak silné historické vazby. Proto například v rámci jednoho z projektů v euroregionu Slezsko byla vydána polsko-česká učebnice pro střední školy s názvem *Společné ratibořsko-opavské dědictví. Příručka k regionální výuce*¹², což by na Těšínském Slezsku pravděpodobně nebylo ještě možné. Skutečnost, že vzájemné vztahy utváří ve velké míře minulost, nemusí nutně znamenat nedostatek spolupráce ani její nízkou kvalitu. Zkušenosti z euroregionu Těšínské Slezsko ukazují, že složitá historie a touha překonat její následky skrz vzájemné sblížení může také představovat silný podnět pro nové formy spolupráce.

Jednou z hlavních překážek v přeshraniční kooperaci zůstává nedostatečný počet vedoucích představitelů, kteří by podporovali společné projekty. Platí to především pro místní samosprávy a uskupení tvořící euroregiony, ve kterých ztrácí kooperace bez zaangażování partnerů z obou zemí svoji dynamiku. Příkladem může být euroregion Praděd. I přes usilovné snahy polské strany euroregionu o zintenzivnění kontaktů nejví česká polovina o spolupráci velký zájem – každá ze stran realizuje své projekty a pouze malá část z nich se skutečně týká přeshraničních aktivit. To však není na překážku v udržování blízkých vztahů mezi samosprávami v obou zemích v rámci euroregionů. Často se stává, navzdory nedostatku podpory ze strany euroregionu nebo také kvůli formálně-organizačním překážkám (malé české obce versus velké polské obce), že zapojení jednotlivců vede k vypracování nových přeshraničních projektů. Okres Prudnik, ve kterém se nachází sídlo euroregionu, byl jednou ze samospráv s největším počtem zrealizovaných projektů v uplynulých letech.

Rozdíly v přístupu k přeshraniční spolupráci a podpoře místních orgánů pro její rozvoj jsou viditelné také mezi jednotlivými vojvodstvími. Vztahy s vyššími úrovněmi samospráv často vyplývají z osobních konexí, zapojení úřadu do získávání přeshraničních kontaktů a také z váhy, jaká se v daném regionu přikládá spolupráci s českou samosprávou. Viditelné je to například na organizační struktuře maršálovských úřadů a umístění pracovníků odpovědných za přeshraniční styky¹³. S tím jsou spojené také relace místních samospráv a euroregionů s regionálními úřady – jak se samosprávou, tak s vojvodskou správou, která plní kontrolní funkci ve vztahu k místním samosprávám.

Závěry a doporučení

ESÚS je novým nástrojem nezávislým na jiných formách přeshraniční a meziregionální spolupráce. Nabízí široké využití, jehož rozsah se může ještě zvětšit, neboť samosprávy a jiné státní subjekty budou

¹² N. Mika, Š. Bělástová, *Wspólne raciborsko-opawskie dziedzictwo. Podręcznik do edukacji regionalnej / Společné ratibořsko-opavské dědictví. Příručka k regionální výuce*, Gimnazjum nr 3 im. Augustyna Weltzla w Raciborzu, Racibórz–Opava, 2003.

¹³ Například v Dolním Slezsku je samostatně oddělený zabývající se přeshraniční spoluprací. V Horním Slezsku byl vytvořen oddělený Odbor zahraniční spolupráce, který se zabývá vztahy s jinými regiony světa. Odbor se zaměřuje na plánování a servis pro zahraniční návštěvy, zatímco přeshraniční kooperaci a evropské fondy má na starost Odbor regionálního rozvoje.

rozpracovávat různé modely ESÚS v závislosti na jejich vizi, cílech a možnostech. Seskupení mají také možnost stát se inovativním řešením pro územní spolupráci nejenom mezi subjekty z příhraničních oblastí. Samosprávy, členské státy EU, veřejnoprávní subjekty a také sdružení různých zemí se mohou seskupovat bez nutnosti podepisování mezinárodních smluv. Podobně jako před mnoha lety vyšlapávalo polsko-české pohraničí politicko-formální cesty k zakládání euroregionů, tak nyní hraje jih Polska znovu novátorskou roli ve vytváření ESÚS na polských hranicích. Nicméně aby se využily existující formy kooperace a zajistila se jim příslušná dynamika, je třeba znovu analyzovat mechanismy na regionální, státní a unijní úrovni.

- Spolupráci je možné posílit prostřednictvím společného plánování a plnění rozpočtu. Ačkoliv přeshraniční projekty předpokládají účast partnerů na dvou stranách hranice, v praxi je do nich často zapojena pouze jedna strana. Příkladem mohou být mikroprojekty spravované euroregiony, ve kterých se formálně vyžaduje kooperace v alespoň dvou ze čtyř oblastí (společná příprava, realizace, pracovníci, financování). Není však těžké ve výsledku podat kolektivní návrh a naplánovat aktivity, například prostřednictvím účasti experta na konferenci, a ve skutečnosti projekt realizovat pouze na jedné straně hranice. Proto by bylo třeba zavést podmínku plánování společného rozpočtu, který by zajistil vyšší stupeň kooperace a také větší zapojení komunit z obou zemí. K posílení pozitivního efektu mikroprojektů, které se zaměřují na vztahy mezi lidmi, je potřeba zvýšit účast nevládních organizací při jejich implementaci, případně se snažit zajistit podobný počet zástupců z obou států.
- Zavedení systému záloh v projektech by zvýšilo zapojení nevládních organizací do přeshraničních programů. Tato možnost existovala v době trvání programu Phare CBC, což vedlo k velkému angažování nevládních sdružení v přeshraničních činnostech. Spolu s ukončením této možnosti se procento organizací občanské společnosti z řad příjemců přeshraničních programů značně snížilo ve prospěch samosprávných územních celků. Polsko nadneslo otázku záloh v diskuzi o projektech Evropské územní spolupráce (EÚS) v EU a během jednání o ustanoveních týkajících se finanční podpory z prostředků Evropského fondu regionálního rozvoje pro EÚS. V tuto chvíli však nařízení EU nestanovuje systém záloh pro příjemce, proto by jejich eventuální zavedení vyžadovalo příspěví ze státních rozpočtů. Vzhledem k tomu, že programy EÚS mají mezinárodní charakter, vyžadovalo by vytvoření takového systému v případě polsko-českého programu souhlas české strany, která momentálně jako řídicí orgán tuto možnost nepřipouští. Polsko by mělo zahájit diplomatická jednání směřující ke změně českého stanoviska. V případě neúspěšného výsledku je třeba zvážit prosazení záloh pouze pro polské příjemce z rozpočtu Polska, což by vyžadovalo souhlas zahraničních partnerů a Ministerstva financí. Kromě toho je možné požádat o výjimku pouze pro nevládní organizace, které jsou nyní velmi málo zastoupeny mezi příjemci přeshraničních programů.
- Jelikož mají příhraniční území, vzhledem k jejich umístění v hornatém kraji, který tvoří přirozenou bariéru pro dopravu, horší ekonomickou situaci, k jejich oživení budou nezbytné investice do železniční a silniční dopravy. Setrvávání na periferii znamená menší atraktivitu pro kapitál, což vede k vysoké nezaměstnanosti a emigraci obyvatel. To následně negativně ovlivňuje věkovou strukturu a úroveň vzdělání. Mladí, dobře vzdělaní lidé se stěhují do větších center za prací. Ačkoliv potenciál této oblasti spočívá v cestovním ruchu a lázních na obou stranách hranice, nedostatečná turistická a dopravní infrastruktura neumožňuje optimální využívání těchto výhod. Lepší přeshraniční a vnitrostátní dostupnost do těchto lokalit by zlepšila situaci v regionu¹⁴. Je to však příklad aktivity, která vyžaduje zapojení vyšší úrovně samospráv a státní správy.
- Lepší znalost jazyka souseda nejenom mezi osobami zodpovědnými za spolupráci, ale i ve skupinách, které ji využívají (hlavně mladí lidé), by přispěla k větší angažovanosti zúčastněných stran. Při charakteristice přeshraničních kontaktů s ČR se jako jedna z výhod uvádí absence komunikačních bariér. Podobnost kultur, nejnovější historie a jazyka nepochybně usnadňuje navazování kontaktů, avšak na vyšším stupni spolupráce a mezi širšími vztahy různých společenských skupin se jazyk stává překážkou. Proto je třeba zvážit výuku českého jazyka na školách v pohraničí nebo pomoc při

¹⁴ Projekt Programu Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2014–2020, srpen 2014, www.ewt.gov.pl/2014_2020/Documents/Projekt_Programu_CZ_PL_2014_2020_po_konsultacjach.pdf.

financování jazykových kurzů pro různé sociální skupiny se zájmem o kooperaci s Českou republikou. V současné době pouze některé úřady pořádají tento typ kurzů pro své zaměstnance.

- Prioritou by mělo být posílení propagační činnosti. I přes mnohaleté trvání programů přeshraniční spolupráce i euroregionů znají místní komunity stále málo jejich detaily. Často viditelné výsledky projektů nejsou spojovány s příhraničními kontakty ani euroregiony. Objevují se snahy o propagaci programů, tyto informace se však dostávají k potencionálním příjemcům, ale už ne nutně k dalším členům místních komunit. Bez těchto znalostí a skutečné angažovanosti bude obtížné přenést vzájemné vztahy na vyšší úroveň. Zejména investice do přeshraniční infrastruktury by měly být doprovázeny propagační činností na obou stranách hranice.
- K posílení spolupráce je nezbytné větší zapojení polských regionálních a státních orgánů. Na přeshraniční kooperaci na jihu Polska se nahlíží jako na nejefektivnější, a tedy příkladnou, proto nevyžaduje intervenci z centrálních míst. Na oficiálních jednáních týkajících se přeshraničních programů reprezentuje českou stranu vysoký představitel ministerstva (už léta je to jedna a ta samá osoba) nebo český hejtman, zatímco Poláky nejčastěji pouze zástupci euroregionů. To ztěžuje jednání a oslabuje pozici polské strany. Častější přítomnost představitelů z ministerstva či dokonce maršálků, vyjma symbolické podpory osobám angažujícím se v příhraničních projektech, by ukazovala, jaký význam přisuzují regionální a centrální orgány přeshraničním kontaktům.
- Nakládání s polsko-českým pohraničím jako s jedním celkem je nevýhodné z hlediska problémů jeho jednotlivých částí, které ústřední orgány považují za lokální potíže, a proto ve výsledku neviditelné. Chápání pohraničí jako celku a realizace a propagace projektů zahrnujících celou oblast, by vytvořilo příležitost pro lepší rozvoj. Nalezení sféry představující motor rozvoje a investic do budoucna by přispělo k nezávislosti na unijních fondech, které se mohou v dalším finančním výhledu po roce 2020 zmenšit. Takové řešení by mohla představovat společná strategie rozvoje a propagace regionu na obou stranách hranice jako turistické atrakce.



Forum Polsko-Czeskie



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Projekt byl spolufinancován Odborem kulturní a veřejné diplomacie Ministerstva zahraničních věcí v rámci výzvy „Polsko-české fórum 2014: podpora rozvoje polsko-českých vztahů 2014“.