

# Pracovní skripta

## EVROPSKÉ SESKUPENÍ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE II PŘÍKLADY

vzdělávací kurz zaměřený na přeshraniční spolupráci

# **Evropská seskupení územní spolupráce jakožto nový nástroj víceúrovňové správy pro prostorovou a institucionální organizaci veřejné správy přeshraničních regionů (na příkladech)**

## **1. Význam přeshraniční spolupráce: vymezení tématu příručky**

Ještě na počátku 90. let minulého století byl pojem „přeshraniční spolupráce“ pro většinu z nás pojmem neznámým, bezobsažným, nezajímavým. Neprodyšně uzavřená státní hranice naší země neumožňovala téměř žádné přeshraniční kontakty, neznali jsme místa a sousedy na druhé straně. Problematika hranic je častým předmětem zájmu geografů. Jeden z otců geopolitiky F.Ratzel rozpracoval ve svém stěženi díle Politická geografie (1897) otázku hranic mezi jednotlivými etniky, jeden z francouzských geografů, H.Dorion, dokonce navrhl pro vědní disciplínu zabývající se studiem hranic název „limologie“.

Hranici můžeme definovat jako dělící čáru mezi jednou prostorovou jednotkou či skupinou a jednotkou druhou (Johnston, 1994). Např. politické hranice vedou k vymezení území státu a znamenají přesné limity k uplatnění práva státu na suverenitu. Hranice právní odpovědnosti v rámci státu slouží k vymezení právní odpovědnosti pro systém poskytování a přijímání veřejných služeb. Hranice vzniklé v průběhu posledních třech století, ještě zesílené po druhé světové válce, tak postavily neprůchodné bariéry mezi regiony, které historicky patřily k sobě, a vtiskly jim postavení periferních, pro život ne příliš atraktivních oblastí.

Bariérový vliv evropských hranic má své historické příčiny a utváří se v důsledku vzniku národních států v 19. a 20. století. Tyto národní státy mají svůj národní politický program a soustředí se na efektivní ochranu a kontrolu svých vnějších hranic. Nezřídka se stalo, že byly vytvořeny nepřírozené hranice mezi etniky (viz Trianonská smlouva). Kvůli strachu z možných vojenských agresí se ekonomické činnosti i obyvatelstvo stahovali více do vnitrozemí, což mělo za důsledek menší atraktivitu příhraničí a jeho nízkou atraktivitu s nálepkou periferního regionu s omezenými dopravními vazbami. Protože hranice jsou často tvořeny přirozenými bariérami jako jsou řeky, jezera, moře či hory, byly rozdíly mezi příhraničními oblastmi a centry ještě zvýrazněny. Rozdílné politické ideologie a přístupy na obou stranách hranice pak některé z nich hermeticky uzavřely<sup>1</sup>.

Evropská unie si proto jako jeden z cílů své regionální politiky vytkla překonání těchto umělých bariér, vybudování dobrých sousedských vztahů a zejména pak zajištění stejné kvality života v příhraničí, jakou mají lidé ve vnitrozemí.

Evropská integrace je ostatně úspěšná zejména díky novým poválečným přístupům, k nimž nesporně patří i „politika dobrého sousedství“, která je z historického hlediska v Evropě opravdu něčím relativně novým. Rány, které starému kontinentu způsobila 2. světová válka, mohly být překonány také díky bezprecedentnímu faktu dobré přeshraniční spolupráce např. na francouzsko-německé či na německo-holandské hranici, kde byl také roku 1958 zřízen první euroregion, nesoucí symbolický název Euregio.

„Spolupráce občanů a různých místních institucí přes hranice je důležitým předpokladem evropské integrace. Často slycháváme, že hranice jsou „jizvami dějin“, které přinášejí hraničním regionům převážně zřetelné nevýhody. Hraniční regiony trpí historickými důsledky své periferní polohy, nedostatečnou integrací do převládajících struktur (zejména státních) a z toho vyplývající izolací. Přeshraniční spolupráce v Evropě má pomoci tyto nevýhody vyrovnávat a zlepšovat životní podmínky obyvatel v příhraničních regionech. V každodenních

---

<sup>1</sup> JEŘÁBEK, M (2001): Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie

kontaktech občanů různých národů je položen základ společného soužití bez ohledu na hranice států<sup>2</sup>“.

Přeshraniční regiony jsou zejména pro geografy v takovýchto oblastech žijících zajímavým tématem a fenoménem, protože představují výzvu, a to v mnoha ohledech. Důkazem pro toto tvrzení může být článek J. Andersona a L. O'Dowda, kteří poukázali na vyjímečnou rozrůzněnost hraničních regionů a úloh hranic konstatováním, že „každá státní hranice a každý pohraniční region jsou unikátní<sup>3</sup>. Vzhledem k uznávané a nepopiratelné svázanosti hranic a příhraničních oblastí s příslušnými celky (na státní či regionální úrovni) můžeme toto tvrzení zobecnit také na unikátnost všech geografických jevů<sup>4</sup>.

Ve své práci se zaměřím na jednu z takovýchto výzev, kterou představuje dobrá správa takovýchto přeshraničních regionů. Jádrou část práce bude tvořit popis vývoje a současná podoba přeshraniční spolupráce ve čtyřech příhraničních oblastech, které se rozhodly využít možností, které pro přeshraniční spolupráci a správu příhraničních regionů nabízí poměrně nový nástroj Cíle 3 regionální politiky EU – Evropská seskupení pro územní spolupráci, který si klade za cíl stát se tím optimálním nástrojem víceúrovňové správy. Každý ze čtyř popisovaných regionů je trochu jiný: slovensko – maďarská spolupráce v rámci regionu ISTER GRANUM (okolí Ostřihomi a Štúrova) stojí takřka zcela na spolupráci měst a obcí, které se rozhodly seskupení založit, což stojí v ostrém kontrastu s připravovaným seskupením územní spolupráce TRITIA, který je na česko-slovensko-polském pomezí připravován do větší či menší míry samosprávnými kraji (Moravskoslezským, Žilinským Slezským a Opolským vojvodstvím). Popis je doplněn o dvě zkušenosti s uskutečňováním přeshraniční spolupráce mezi původními zakládajícími členy Evropské unie: francouzsko-německý Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau a francouzsko-belgickou Eurometropoli Lille – Tournai – Kortrijk, kdy jsou do spolupráce vynalézavým způsobem zapojeni kromě zástupců samospráv i zástupců centrálního státu a regionů/spolkových zemí.

Předmětem zájmu práce je v souladu s předmětem výzkumu v politické geografii: zaměřím se na to, jak jsou tato Evropská seskupení územní spolupráce jakožto nový nástroj víceúrovňové správy institucionálně zorganizovány, kdo jsou hlavní aktéři integračních procesů a pokusím se zhodnotit výhody a nevýhody čtyř přístupů, které identifikuji ve čtyřech referenčních regionech.

## **2. Vývoj přeshraniční spolupráce v Evropě po 2. světové válce**

### **2.1. Západní Evropa**

V úvodní kapitole práce byla přeshraniční spolupráce v Evropě zmíněna jakožto jednoznačně úspěšná část moderní evropské historie. Jak již bylo uvedeno, bezprostředně po uzavření Římských smluv o konstituci Evropských ekonomických společenství vznikl na německo-nizozemské hranici první přeshraniční region (Euregio Gronach/Enschede – 1960), jehož zakladatelé – samospráva z obou stran hranice – pojmenovaly termínem „euregio“, který do českého jazyka překládáme jako euroregion. Pojem se poté vžil jakožto označení regionální formy spolupráce přes hranice evropských zemí, zpočátku na již uvedených německo-nizozemských a nizozemsko-francouzsko hranicích.

<sup>2</sup> MELECKÝ, L. Přeshraniční spolupráce – pohled z akademické sféry. In *Příklady úspěšných projektů přeshraninčí spolupráce*. Třinec: Institut EuroSchola, 2006.

<sup>3</sup> ANDERSON, J., O'DOWD, L. (1999): Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, Vol. 33.7, s. 593 – 604.

<sup>4</sup> HAMPL, M.: Pohraniční regiony ČR: současné tendence rozvojové diferenciaci. Praha

Této spolupráci pod „euroregionálním pláštěm“ však scházely odpovídající zákonné a administrativní kompetence jak na komunální, tak i regionální úrovni. V důsledku tohoto stavu byla na obou stranách hranic zakládána sdružení obcí, jejichž činnost se vztahovala ke společnému zájmu uskutečňování přeshraniční spolupráce. Od 60. do 80. let tato sdružení vytvářely přeshraniční zastřešující subjekty nesoucí titul Euroregion a prováděly politiku zlepšení sociálně-kulturní a hospodářské situace lidí v příhraničních oblastech žijících.

Citlivými problémy pohraničních regionů se ukázaly zejména následující oblasti, do té doby pevně v kompetencích národních vlád<sup>5</sup>:

- Veřejná správa a plánování, odlišné právní struktury, organizace a metody plánování;
- Danění, sociální zabezpečení, výchova a vzdělávání zejména ve vztahu ke konkurenci, dojíždění za prací, veřejné služby, jazykové vzdělávání a uznávání kvalifikace;
- Budování silnic, technické zázemí, infrastruktura a životní prostředí.

Ruku v ruce se sílící úrovní ekonomické integrace Evropy začaly být zjevné absurdity plynoucí např. z duplikace existujících veřejných služeb na obou stranách hranic v rámci regionů (docházelo k absurdním situacím typu stavby dvou akvaparků vzdálených od sebe přes hranici vzdušnou čarou dva kilometry), hraniční kontroly na cestě za prací na druhé straně hranice apod. V průběhu 60. a 70. let minulého století tak začaly obce na hranici přejímat aktivitu a volat po postupném odstranění hraničních překážek. Síť příhraničních regionů v Evropě se stala významnou silou v rozvoji přeshraniční spolupráce na všech (západo)evropských hranicích, při evropské integraci a při rozvoji dotačních programů ve prospěch těchto přeshraničních regionů.

Až do začátku 80. let neexistoval žádný právní nástroj ani metodická opora, která by místním samosprávám přeshraniční spolupráci pod euroregionálním pláštěm usnadňovala. Přeshraniční spolupráce na euroregionální úrovni se tak řídily dvoustrannými dohodami zaangažovaných států či jinými dohodami, které např. upravovaly podobu konkrétních iniciativ či grantových programů. Je zjevné, že administrativní organizace francouzsko-německé přeshraniční spolupráce narážela na zcela odlišnou organizaci (tradičně centralizované) veřejné správy ve Francii v porovnání s decentralizovaným německým modelem se silnou rolí jednotlivých spolkových zemí. Až začátek 80. let přinesl aktivitu mezinárodních organizací, které poněkud ulehčily uskutečňování přeshraniční spolupráce iniciací podpisu mezinárodních smluv.

V této souvislosti stojí za zmínku zejména iniciativa Rady Evropy, která se zasloužila o podpis Madridské úmluvy o přeshraniční spolupráci (1980). Tento nástroj vytyčil mantinely pro uzavírání mezistátních smluv či smluv mezi místními orgány na obou stranách hranice. Jakkoli byla Madridská dohoda pouhým rámcem s mnoha nedokonalostmi, otevřela prostor pro další bilaterální či meziregionální úmluv, např. Přeshraniční konvenci Beneluxu v roce 1989, německo-nizozemské přeshraniční smlouvy z roku 1991 nebo nejvýznamnější Dohody z Karlsruhe (1996), která upravovala podmínky pro francouzsko-německou přeshraniční spolupráci. Dalším bodem, který měl pozitivní dopad na vznik dalších euroregionů, byla formulace Evropské charty hraničních a příhraničních regionů v roce 1987, která se postarala o větší tlak na reformulaci evropské regionální politiky ve prospěch přeshraničních programů (INTERREG).

---

<sup>5</sup> JEŘÁBEK, M (2001): Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie.

Vývoj euroregionů je do velké míry podobný vývoji celého evropského integračního procesu. Euroregiony začaly svoji činnost v oblasti hospodářské spolupráce, kterou poté začaly přerůstat do určitých „politických“ forem spolupráce. Euroregiony nemají nějakou jednotnou „oficiální“ (úřední), nebo „centrální“ (státní, mezistátní) definici, tento název používají společenství, spolky jak ve vyspělých regionech Evropy, tak programy na rozvoj jejich méně vyvinutých oblastí. Euroregiony se vyskytují v nejrůznějších právních formách a podobách:

- Veřejnoprávní korporace, jejichž částmi a členy jsou země, kraje, okresy, obce,
- soukromé, občanskoprávní právní formy,
- smíšené právní formy veřejných a soukromých organizací.

Sociální a ekonomické vazby v rámci jednotlivých euroregionů však nejsou formovány na pevných institucionálních základech a jejich intenzita a kvalita plně závisí na rozhodnutí a vůli místních aktérů. Proto můžeme sledovat jak v rámci celé EU, tak i ve skromnějším měřítku České republiky jakési „vícerychlostní rozdělení Euroregionů“, kdy je politická vůle některých zástupců zaangażovaných samospráv daleko vyšší, nežli je tomu jinde.

## 2.2 Přeshraniční spolupráce ve střední a východní Evropě

Je zjevné, že přeshraniční spolupráce mezi regiony Střední a východní Evropy měla na rozdíl od západu starého kontinentu svůj startovací bod v roce 1990, protože v období studené války měly hranice jak vůči západoevropským, tak rovněž „spřáteleným“ zemím bariérovou funkci<sup>6</sup>. Až v souvislosti s geopolitickými změnami, kdy došlo k periferizaci zájmu velmocí o tento region, a rozpadem bipolárních vztahů a demokratizačním procesem zemí Střední a východní Evropy se hranice staly propustnějšími. Není překvapením, že první euroregiony začaly vznikat na hranicích se „starými členskými zeměmi EU – v kontextu bývalého Československa tedy zejména SRN. Prvním euroregionem bývalého Československa se v roce 1991 stal Euroregion Egrensis na česko – bavorské hranici (osa Cheb – Weiden). Další tlak na vznik nových euroregionů a intenzifikaci přeshraniční spolupráce přinesla ratifikace Maastrichtské smlouvy o Evropské unii, která vstoupila v platnost v roce 1993, a postupné přibližování zemí střední a východní Evropy k členství v EU. V současnosti v České republice působí na všech hranicích následující Euroregiony:

[Beskydy](#), [Bílé Karpaty](#), [Egrensis](#), [Glacensis](#), [Krušnohoří](#), [Erzgebirge](#), [Labe](#), [Nisa](#), [Pomoraví - Weinviertel – Zahorie](#), [Praděd](#), [Silesia](#), [Silva Nortica](#), Šumava – Bavorský les, [Těšínské Slezsko](#)<sup>7</sup>.

## 3. Evropská seskupení územní spolupráce

### 3.1 Základní informace o ESÚS

Možnost vytvářet evropská seskupení územní spolupráce, vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) je v kontextu relativně dlouhé podpory EU přeshraniční spolupráci

<sup>6</sup>JEŘÁBEK, M (2001).: Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie.

<sup>7</sup> Ještě existuje Euroregion Dobrava spojující Broumovsko s polskou částí severního Kladska, nicméně o jeho reálném fungování lze zjistit velice málo informací.

novinkou. Cílem těchto evropských seskupení pro územní spolupráci (dále ESÚS) je usnadňovat a podporovat přeshraniční, mezinárodní a meziregionální spolupráci, protože předkladatelé návrhu, vesměs europoslanci z příhraničních oblastí, např. bývalý starosta polského Těšína Jan Olbrycht, na základě svých zkušeností s uskutečňováním přeshraniční spolupráce cítili potřebu poskytnout přeshraničním územím nástroj pro pozvednutí této spolupráce na vyšší úroveň. Na rozdíl od struktur, v jejichž rámci se tato spolupráce odehrávala do roku 2007, mají ESÚS právní subjektivitu a kladou si ambice uskutečňovat víceúrovňovou správu území, na kterém probíhá přeshraniční spolupráce. Přeshraniční seskupení územní spolupráce rovněž mohou nakupovat a prodávat majetek a zaměstnávat zaměstnance.

Členy seskupení mohou být:

- členské státy EU;
- regiony či obce;
- sdružení;
- jiné veřejnoprávní subjekty.

ESÚS je novinkou v tom smyslu, že umožňuje vznik seskupení regionálních a místních orgánů z různých členských států, aniž by předtím bylo třeba podepsat mezinárodní dohodu a ratifikovat ji národními parlamenty. Členské státy však musí dát svůj souhlas s účastí členů ze svého území.

Rozhodným právem pro výklad a uplatňování úmluvy je právo členského státu, v němž má dané ESÚS sídlo. V praxi tento strohý bod obnáší skutečnost, že se partneři, kteří se rozhodnou seskupení založit, musí domluvit, ve kterém státě bude mít seskupení své sídlo. S tímto souvisí fakt, že pro další fungování ESÚS bude poté rozhodné právo země, ve které má seskupení toto sídlo.

Každé ESÚS vzniká na základě podpisu smlouvy mezi zakládajícími členy. Dle dikce Nařízení musí tato úmluva obsahovat zejména následující ustanovení:

- název seskupení a jeho sídlo;
- seznam členů;
- území, kterého se týká;
- cíl;
- úkoly;
- dobu trvání.

### **3.2 Nástin činnosti ESÚS**

ESÚS mohou organizovat a řídit opatření v rámci přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráce, a to s finančním příspěvkem EU nebo bez něj. K plnění těchto úkolů může konkrétní ESÚS vytvářet vlastní strukturu, disponovat aktivy a přijímat zaměstnance. Škála aktivit, které jsou v rámci ESÚS podporovány, je velice široká. Může se jednat o provozování přeshraničních dopravních systémů nebo zdravotnických služeb; řízení projektu nebo programu částečně financovaného z Evropského fondu regionálního rozvoje - ERDF (např. cíl územní spolupráce, dříve INTERREG); zakládání společných energetických agentur pro využití obnovitelných zdrojů; zřizování dvojjazyčných informačních systémů v



Štúrovo. ESÚS ISTER GRANUM čítá 102 členských obcí, pričom na více urbanizované a industrializované maďarské strane žije cca 69% všech obyvatel regionu, což kontrastuje s rurální slovenskou částí ESÚS, kde s výjimkou Štúrova požívají status města jen Želiezovce.

Ostřihom a Štúrovo byly partnerskými městy již od 11. století, pričemž až do roku 1920 byly převážně na území jednoho státu. Následkem Trianonské smlouvy připadlo území severně od Dunaje a Ipeľu Československu (od roku 1993 Slovensku), jakkoli také majoritním obyvatelstvem slovenské části ESÚS jsou etničtí Maďaři.

Pro území ESÚS byla vždy charakteristická vzájemná spolupráce, která byla přerušena až v souvislosti se zničením mostu Márie-Valérie v období druhé světové války a s nástupem komunistického režimu v obou zemích (tehdejším Československu a Maďarsku). Vyšších obrátek dosáhla vzájemná přeshraniční spolupráce až po pádu železné opony a zejména v roce 2001, kdy byl slavnostně dokončen nový most spojující Ostřihom a Štúrovo. Otevření mostu znamenalo prudký rozmach vzájemných vztahů ve všech oblastech činnosti, cestovním ruchem počínaje a ekonomickou spoluprací konče.

Od znovuotevření mostu Márie-Valérie v roce 2001 prudce vzrostla frekvence příhraničních kontaktů, kterou ještě umocnil přístup obou zemí do schengenského prostoru v prosinci 2007. Toto může být nejlépe dokumentováno skutečností, že cca 2 500 slovenských občanů denně dojíždí za prací do Ostřihomi (zejména do automobilky Suzuki). V území ESÚS ISTER GRANUM tak do velké míry dochází k naplňování principů příhraničního trhu práce, kdy maďarské území ESÚS s minimální úrovní nezaměstnanosti (cca 5% v roce 2009) pomáhá snižovat nezaměstnanost obyvatelstva rurálnější slovenské části ESÚS ISTER GRANUM (dle údajů z roku 2009 s dvojnásobnou nezaměstnaností kolem 10%). Zajímavé je, že automobilka Suzuki v reakci na skutečnost, že významná část z jejích 6 000 zaměstnanců (zhruba 2 300) dojíždí ze Slovenska, vytvořila soukromý přeshraniční transportní systém podnikových autobusů.

### **Veřejná správa na obou stranách hranice**

Na obou stranách hranice je situace do velké míry podobná. Zakládajícími členy ESÚS bylo 85 obcí z obou stran hranice (jak již bylo zmíněno, tento počet v současnosti narostl na 102). Na obou stranách hranice právě obce tvoří základní jednotku územní samosprávy a požívají vysokou míru nezávislosti. Výhodou je rovněž skutečnost, že obce z obou stran hranice disponují srovnatelnými kompetencemi a také fakt, že i struktura veřejné správy se mezi Maďarskem a Slovenskem zásadnějším způsobem neliší.

### **Struktura řízení ESÚS**

Veškerá výkonná moc v rámci ESÚS ISTER GRANUM je v rukou zástupců zakládajících obcí; členem seskupení nejsou žádné jiné subjekty, jak je tomu často v případech jiných evropských ESÚS. Seskupení je spravováno následujícími orgány<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> [www.istergranum.hu](http://www.istergranum.hu)

### *Valné shromáždění*

Vrcholným orgánem seskupení je valné shromáždění, které je tvořeno zástupci všech členských obcí. Shromáždění se schází minimálně dvakrát ročně a rozhoduje o následujících elementech činnosti seskupení:

- statut ESÚS,
- rozpočet seskupení,
- přijímání členů či ukončování jejich členství,
- volba ředitele ESÚS,
- výběr auditora ESÚS,
- volba členů Senátu (výkonné rady) seskupení.

### *Senát/výkonná rada<sup>10</sup>*

Jde o výkonný orgán Valného shromáždění, má za úkol jej reprezentovat v době mezi jeho zasedáními. Předseda Valného shromáždění stojí také v čele senátu/výkonné rady, která je složena z osmi členů, rovnoměrně vybraných z obou stran hranice. Senát/výkonná rada připravuje návrhy rozhodnutí pro valné shromáždění a implementuje je. Rovněž zodpovídá za výběr projektů přeshraniční spolupráce a předkládá je valnému shromáždění ke schválení (poté se projekty ucházejí o finanční podporu v rámci programu OP přeshraniční spolupráce Maďarsko – Slovensko).

### *Stálé expertní skupiny/výbory*

Výbory jsou složeny z odborníků na řešená témata, ti jsou nominováni členskými obcemi seskupení. Jejich úkolem je pomoci ESÚS při provádění své činnosti a uvádění pracovního programu v život. Předsedou výboru je vždy starosta, který pravidelně informuje o činnosti výboru členy Valného shromáždění. V současnosti v rámci ESÚS pracuje následujících 8 výborů:

Rozvoje průmyslu a logistiky:

Nejdůležitějším cílem výboru je vybudování nákladního železničního spojení mezi Ostřihomí a Štúrovem a realizace přeshraničního logistického centra. Obě tato opatření by měla pomoci situaci na trhu práce a přilákat do regionu vyšší množství zahraničních investic.

Zdravotnictví a sociální věci:

Tento výbor podporuje spolupráci mezi zdravotnickými zařízeními, v první řadě jde o péči o naléhavé případy. Maďarská i slovenská strana se snaží otevřít možnost využívání ostřihomské nemocnice také pro slovenské pacienty, protože nejbližší novozámecká nemocnice je od Štúrova vzdálena přesně 50 km! Dalšími plány je výraznější koordinace v poskytování stomatologické a pediatrické zdravotní péče.

---

<sup>10</sup> Přestože se v originále pracuje s termínem senát, rozhodl se autor práce používat za lomítkem i termín výkonná rada, který má blíže k faktickému popisu činností, které daný orgán vykonává

## Školství a mládež

Předmětem činnosti tohoto výboru je zejména tvorba přeshraniční sítě knihoven, podpora programů pro výuku mateřského jazyka u příslušníků národnostních menšin a společná snaha o zachování škol v malých obcích.

## Zemědělství

Výbor zemědělství plánuje vybudování vinné stezky spojující vinné oblasti na obou stranách hranice, rovněž další činnosti výboru jsou spojeny s problematikou vinařství a popularizace místních zemědělských výrobků a euroregionálních jídel na různých výstavách.

## Cestovní ruch

Výbor již dokončil inventarizace atraktivit cestovního ruchu regionu ISTER GRANUM. Tyto přírodní a turistické hodnoty budou propagovány pomocí brožur, na odborných seminářích a na výstavách.

## Kultura a sport

Výbor asistuje s organizací kulturního a sportovního života regionu začínaje divadelním festivalem středoškoláků a konče do během přes most. Veškeré takovéto akce posilují sounáležitost obyvatel se svým regionem a pomáhají vytvářet jakousi společnou „euroregionální identitu“.

## Rozvoje dopravy a regionu

Úlohou výboru je zabezpečit infrastrukturu přes řeky regionu (Dunaj, Ipel', Hron) a dosáhnout toho, aby severojižní koridor do Helsinek vedl přes Ostřihom a Štúrovo. Dalším úkolem výboru je propojení turistických a cyklistických stezek přes hranice. Dalším cílem činnosti výboru je zjednodušení mezinárodní železniční dopravy na úseku Budapešť-Štúrovo (zmírnění mezinárodních omezení).

## Ochrany životního prostředí a přírody

Výbor pracuje na organizování společného legislativního a infrastrukturního rámce odpadového hospodářství, což bylo zahájeno svozem odpadu. Dalším cílem práce výboru je racionalizace kanalizace, sítí pitné vody a ochranných protipovodňových opatření.

## **Výkonný sekretariát ESÚS**

Existence výkonného sekretariátu, tedy jednoho týmu ve službách obou (v některých případech i většího množství) partnerů, je obrovskou přidanou hodnotou možnosti vytvářet Evropská seskupení územní spolupráce, protože eliminuje dosavadní praxi, kdy byla bilaterální přeshraniční spolupráce prováděna dvěma (či více) národními týmy, které občas jednaly proti sobě. Osoba ředitele ESÚS je pro výkonný sekretariát naprosto klíčovou figurou, spolu s předsedou Valného shromáždění reprezentuje ESÚS navenek. Protože se ESÚS registruje v Maďarsku dle tamního práva, je i sídlo ESÚS a stálého sekretariátu v Ostřihomi a ředitel je z maďarské strany.

## **Další orgány ESÚS**

ESÚS ISTER GRANUM rovněž pro větší propojení s odborníky fungujícími mimo samosprávné zakladatelské subjekty zřídil Regionální poradní orgán, který v sobě kromě předsedů výše uvedených rovněž sdružuje zástupce občanského parlamentu Euroregionu ISTER GRANUM a také zástupce sociálních partnerů z řad zaměstnaneckých a zaměstnavatelských organizací. Úlohou tohoto orgánu je „nastavovat zrcadlo“ a poskytovat oficiálním strukturám ESÚS zpětnou vazbu.

## **Zhodnocení ESÚS**

Přechod od právní formy s hlavičkou Euroregionu k ESÚS byl veden snahou posílit dosavadní vysokou úroveň spolupráce zřízením seskupení o jedné právní subjektivitě. Ambice spojované s nově zřízeným ESÚS (který je jedním z prvních východoevropských seskupení) jsou velmi vysoké. Zakládající samosprávy zejména usilují o koncepční řešení přeshraniční dopravy zboží i osob a chtějí propojit logistické aktivity spojené s využíváním obou břehů Dunaje. Další aspirací je nový přístup k poskytování zdravotní péče; ambicí regionu je širší využívání ostříhomské nemocnice také slovenskými pacienty, protože ti mají ze Štúrova do nejbližší nemocnice celým 50 kilometrů. Další plánovanou oblastí spolupráce je propagace celého regionu jakožto jednotné turistické destinace. Výše uvedené aktivity doplňuje chystaná integrovaná informační a mediální strategie pro občany regionu.

Jak je z předchozího popisu evidentní, organizace veřejné správy do ESÚS zapojené – tedy zde jenom obce – nepředaly výkonným strukturám seskupení své výsostné kompetence, pouze prostřednictvím účasti na ESÚS chtějí rozšířit možnosti v osmi hlavních oblastech činnosti ESÚS. Z koncepce i fungování ESÚS ISTER GRANUM je patrné, že se jedná svým způsobem o maďarsko-maďarskou spolupráci (protože i zaměstnanci sekretariátu sdružení v Ostřihomi otevřeně přiznávají, že právě tento jazyk je lingua franca v jejich každodenní práci). Skutečnost, že na slovenské straně je přeshraniční spolupráce provozována etnickými Maďary, se pochopitelně odráží i v některých mírně zpolitizovaných aktivitách ESÚS: jako příklad lze v oblasti uvést snahu o zachování sítě venkovských škol s maďarským vyučovacím jazykem na slovenské straně euroregionu či podporu výuky mateřského jazyka pro příslušníky národnostních menšin (tedy zejména Maďary žijící na Slovensku).

Jiné aktivity ESÚS však již naprosto postrádají jakýkoli etnický aspekt, jakožto příklad můžeme uvést snahu propojit štúrovské nádraží s továrnou Suzuki, snahu vytvořit logistické centrum či koordinaci poskytování zdravotnických služeb (na tomto místě je potřeba zmínit, že na španělsko-francouzské hranici bylo zřízeno ESÚS pouze za účelem zřízení společné přeshraniční nemocnice).

Pozitivním aspektem tohoto ESÚS je jednoznačně fakt, že vznikl „zdola“, na základě poptávky místních lidí. Tato skutečnost a podpora zakládajících samospráv dávají představitelům ESÚS velice silný mandát k další integraci. ESÚS má jednoznačně potenciál posunout region výrazně dále k tomu, aby byl vnímán jakožto ucelený útvar, má rovněž ekonomický potenciál; může např. přinést potenciální úspory zejména v oblasti zřizování příspěvkových organizací, turistických agentur apod.

Naopak slabé místo je institucionální nezakotvení subjektů státní správy v systému fungování ESÚS (zejména úřady práce). Jediným takovýmto propojením je Regionální poradní orgán,

ale ani ten nezahrnuje třeba již zmíněné služby zaměstnanosti, zástupce policie apod. Otázkou také je, jestli je možné provádět víceúrovňovou správu přeshraničního území bez zapojení elementu státní správy. Na druhé straně je možné, že nově konstituované vlády v Budapešti a Bratislavě budou místní aktéry svými kroky motivovat, aby byly ke spolupráci přizvány.

### 3.4 ESÚS Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau



#### Základní údaje o regionu

#### Širší souvislosti území údolí horního toku Rýna

Na území žije 5 800 000 obyvatel na rozloze 21 500 km<sup>2</sup>. 40% území tvoří lesy a zemědělská půda. 1/5 obyvatel žije v 5 městech o více než 100 000 obyvatelích: Karlsruhe, Štrasburk, Freiburg, Mylhúzy a Basilej.

Území údolí horního Rýna se skládá ze čtyř dílčích oblastí, které se označují jako eurodistrikty (v českém a slovenském prostředí bychom je označili termínem euroregiony):

- Trilaterální Eurodistrikt Basilej
- Eurodistrikt regionu Freiburg a střední a jižního Alsaska
- Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau
- Eurodistrikt PAMINA (okolí Karlsruhe)

Statistická data (zdroj [www.oberrhein.org](http://www.oberrhein.org)):

Region	Rozloha	Počet obyvatel	Hustota zalidnění	HDP/osoba
Alasasko	8 281 km <sup>2</sup>	1 768 079	214	24 800 €
Bádensko-Württembersko	8 137 km <sup>2</sup>	2 406 036	296	28 089 €
Porýní-Falcko	1 512 km <sup>2</sup>	302 435	200	21 393 €
Severozápadní Švýcarsko	3 588 km <sup>2</sup>	1 338 200	373	32 627 €

Jak je vidět z mapky, Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau leží přibližně v geografickém středu údolí horního Rýna. Tato širší oblast je rozdělena mezi Švýcarsko na jihu, Francii na západě a Německo na východě. Celý region, kde žije necelých 6 milionů lidí, má velice pohnutou minulost, která jej zřejmě motivovala k užší spolupráci, nežli je tomu jinde.

Pohnuté dějiny 20. století vyústily v evropský integrační projekt, jehož motorem dlouhou dobu byla spolupráce odvěkých rivalů, Francouzů s Němci. Dobrá přeshraniční spolupráce na vzájemných francouzsko-německých hranicích byla nezbytným předpokladem proto, aby se onen motor „nezadřel“. Spolupráce místních komunit po obou stranách francouzsko-německé hranice dostávala výraznou politickou podporu jak z Bonnu, tak Paříže. První institucionální zakotvení tak tato spolupráce dostala až v roce 1975, kdy byla založena Konference Horního Rýna. Tato konference byla víceméně jakousi networkingovou platformou expertů pracujících pro veřejné organizace, další institucionalizace přeshraniční spolupráce v cílovém regionu přišla až v souvislosti se začátkem 90. let, kdy si nová generace programů přeshraniční spolupráce, jíž jsme si zvykli nazývat termínem INTERREG, vynutila zřízení odpovídajících struktur zodpovědných za distribuci evropských dotací.

Je důležité zmínit, že v současnosti je přeshraniční spolupráce v cílovém území koordinována v roce 1997 zřízenou Výkonnou radou pro spolupráci v údolí Horního Rýna, která je složena následujícím způsobem<sup>11</sup>:

Zástupci tří členských zemí, Francie, Švýcarska a Německa se dělí do čtyř delegací, konkrétně alsaské (Francie), severošvýcarské a dvou německých dle spolkových zemích Porýní-Falcko a Badensko – Württenbersko. Výkonná rada má 71 členů, což jsou zejména zástupci následujících orgánů:

- Místní samosprávy z francouzské a německé části území,
- zástupci regionálních parlamentů z francouzské a německé strany,
- zástupci francouzské státní správy nekoncentrovaní v regionu Alsaska,
- zástupci basilejského kantonu (tedy regionální samosprávy).

### **Společný sekretariát**

- Má za úkol koordinovat činnost pracovních skupin a expertních výborů a zajišťuje komunikace členů výboru s aktéry přeshraniční spolupráce v cílovém území,
- organizačně zabezpečuje zasedání výkonné rady a jejího presidia,
- zajišťuje výkon usnesení výkonné rady a zpracovává výroční zprávy.

Jak již bylo zmíněno, kultura kooperace v cílovém území přetrvává již po dobu čtyřiceti až padesáti let. Rovněž je ale potřeba zmínit, že v posledních desíti letech začala být výkonná rada příliš vzdálenou platformou pro každodenní uskutečňování přeshraniční spolupráce, což kritizovali zejména zástupci místních samospráv. Proto byla zahájena institucionalizace menších eurodistriktů, které v současnosti realizují onu „každodenní“ přeshraniční spolupráci. Nicméně mají výraznou výhodu v tom, že spousta práce již byla odvedena v rámci širší spolupráce (na území celého údolí horního toku Rýna) a rovněž ve skutečnosti, že do současnosti bylo nějakou formou do přeshraniční spolupráce v regionu zapojeno kolem

---

<sup>11</sup> [www.eurodistrikt.eu](http://www.eurodistrikt.eu)

6000 odborníků na různé oblasti spolupráce, tudíž nebylo nijak obtížné tyto odborníky zorganizovat a institucionalizovat na menším území eurodistriktů.

## **Veřejná správa po obou stranách hranice**

### *Francie*

Dominantní zakladatelem seskupení z řad veřejné správy je Urbánní metropole Štrasburk, jejíž úkolem je zabezpečování městského plánování, veřejné dopravy, hospodářského rozvoje a vodního a odpadového hospodářství. Na střední úrovni je Štrasburk částí departmentu Bas-Rhin, který je zodpovědný za kulturní a sociální infrastrukturu, údržbu cest, primární vzdělávání a životní prostředí. Francouzské departmenty jsou vedeny prefekty, přičemž se jedná o dekoncentrovanou státní správu. Na vyšší úrovni je Štrasburk sídlem samosprávného regionu Alsasko, přičemž kompetence samosprávných regionů sahají od územního plánování, dopravu, vzdělávání, odborné vzdělávání, zřizování středních škol, zdravotnictví a správa Strukturálních fondů EU.

### *Německo*

Na německé straně tvoří území Eurodistriktu území okresu Ortenau, který leží ve Spolkové zemi Bádensko-Württenbersko, jejíž kompetence jsou s výjimkou pravomocí berlínské federální vlády rozsáhlé. Na federální úrovni jsou ponechána jen bezpečnostní a zahraniční, měnová politika a záležitosti vnitřních věcí a justice.

## **Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau**

Eurodistrikt Štrasburk – Ortenau lemuje oba břehy Rýna na jeho horním toku. V Eurodistriktu žije 900 000 lidí, přičemž polovina z nich obývá francouzskou část, tedy aglomeraci jedné z evropských metropolí (ve smyslu sídla mezinárodních institucí) Štrasburku, druhá polovina obývá podstatně větší rozlohu rurálnější německé části. Toto území je historicky velice zajímavé a do určité míry může sloužit jakožto etalon. Pro první srovnání nemusíme chodit daleko: stejně jako v této práci rovněž analyzované spolupráci v rámci maďarsko-slovenského Euroregionu ISTER GRANUM je dělicí čarou velká evropská řeka, dále pak můžeme poukázat na skutečnost, že v některých obdobích (např. 1870 – 1918) nebyla tato řeka státní hranicí, dalším možným srovnáním by mohla být symbolika mostu.

Pro samotné cílové území vznikaly „vlastní“ administrativní struktury pomaleji. Jejich vznik přiblížily až práce na strategickém dokumentu, Bílé knize strategického plánování v příhraničních oblastech, která byla politickými aktéry z obou stran hranice podepsána v roce 2004. Teprve v roce 2005 byla podepsána zakládající smlouva Eurodistriktu Štrasburk – Ortenau. V rámci celého údolí Horního toku Rýna se oblast Eurodistriktu Štrasburk – Ortenau vyznačuje tím, že je jakousi laboratoří pro testování nových přístupů v územní soudržnosti a přeshraniční spolupráce.

## **Struktura Eurodistriktu**

Eurodistrikt nebyl jednotnou organizací, šlo spíše o souhrnné označení aktivit a kooperačních sítí aktérů přeshraniční spolupráce. Výkonná rada Eurodistriktu byla složena pouze ze zástupců veřejné správy, přičemž za francouzskou stranu ji tvořili zástupci Urbánní

komunity Štrasburk (jedná se o svazek obcí v čele se Štrasburkem, na tento svazek delegují zástupci členských municipalit některé kompetence), z německé zástupci okresu Ortenau a starostové větších měst regionu. Výkonnou radu vedli dva „mluvčí“, jeden z každé strany, na základě nominace ostatními členy této výkonné rady. Setkání rady jsou minimálně dvě ročně, v praxi většinou čtyři- až šestkrát.

Výkonná rada byla ve své činnosti podporována další kooperační sítí nesoucí titul „komise“, která ve svých řadách oproti výkonné radě navíc zahrnuje zástupce států (ať již Francouzské republiky, tak i spolkové země Bádensko-Württenbersko), což pomáhalo v případech, kdy na sebe narazí inkompatibilitu dvou legislativních prostředí.

Roli výkonného orgánu zastává tzv. koordinační skupina, která je složena ze dvou zaměstnanců Urbánní komunity Štrasburk a jednoho a půl úvazku zaměstnanců ortenauského okresního úřadu. Eurodistrikt rovněž může využívat expertizu dalších expertů zaměstnaných v rámci administrativy Urbánní komunity Štrasburk. Zaměstnanci, kteří využívají oného 3,5 úvazku, se pravidelně nejméně jednou týdně setkávají na koordinačních setkáních.

Podpůrným nástrojem jsou rovněž expertní skupiny, jejichž členy mohou být také odborníci zastupující občanskou společnost.

## **Přechod k ESÚS**

Jeden z hlavních problémů původní struktury Eurodistriktu spočíval v jeho duální struktuře, která byla založena na dvou „mluvčích“ a dvou sekretariátech. Takováto struktura tříštila pozornost občanů a nebyla vnímána dostatečně silně. Navíc zaměstnanci koordinačního výboru byli občas úkolováni i mimo své působení v rámci Eurodistriktu, což pochopitelně limitovalo jejich administrativní kapacitu. Na základě těchto zjištění rozhodly samosprávy v roce 2008 ke krokům, které v konečném důsledku vedly k tvorbě ESÚS. Na tomto místě je potřeba podotknout, že obě strany k tomu byly vyzvány svými národními orgány.

Právní forma ESÚS má dle svých zakladatelů z Eurodistriktu zredukovat stávající administrativní potíže v provádění přeshraniční spolupráce, což by mimo jiné mohlo být i zajištěno možnou účastí zástupců států v rámci kooperační struktury ESÚS.

Zakladatelé ESÚS od něj očekávají následující změny ve správě francouzsko-německého příhraničního území:

Na politické úrovni:

- Posílení legitimity přeshraniční spolupráce na regionální, národní i evropské úrovni prostřednictvím vytvoření jedné právní formy,
- širší participace přímo zvolených politiků v předsednictví ESÚS (48 přímo volených členů oproti 14 v rámci předchozího systému),
- společná administrace rozpočtu ESÚS,
- společná volba členů předsednictva ESÚS,
- společný výběr zaměstnanců sekretariátu.

Na technické úrovni se od Evropského seskupení územní spolupráce očekávají následující zefektivnění vzájemné spolupráce:

- sloučení dvou sekretariátů do jednoho se sídlem v německé Kehlu (symbolické hraniční město, analogie Těšína) pod vedením generálního sekretáře vedoucího tým čtyř zaměstnanců, kteří se zabývají pouze ESÚS,
- vytvoření předpokladů pro administraci Fondu mikroprojektů v rámci programu INTERREG

### **Organizační struktura ESÚS Eurodistrikt Štrasburk - Ortenau**

Evropské seskupení územní spolupráce bylo založeno 4. února 2010, přičemž sídlo seskupení, které je registrováno dle francouzského práva, je ve Štrasburku, a výkonný sekretariát vzniká v Kehlu. Nejvyšším orgánem seskupení je Rada Eurodistriktu, která je složena ze 48 volených zástupců z řad Urbánní komunity Štrasburk, okresu Ortenau, zástupců francouzského státu a spolkové země Bádensko – Württenbersko a regionu Alsasko. V čele rady je 12 členné předsednictvo. V současnosti (léto 2010 se konstituuje pětičlenný sekretariát, který bude sídlit v již zmíněném Kehlu.

### **Hlavní oblast činnosti ESÚS Eurodistrikt Štrasburk - Ortenau**

Dle rozhovorů s aktéry přeshraniční spolupráce učiněných v rámci mého výzkumu na místě v regionu mohou identifikovat tři hlavní oblasti, v nichž chtějí zástupci obou stran spolupracovat<sup>12</sup>:

1. Společné akce organizované německými a francouzskými občany v regionu. Jde o širokou škálu aktivit, které jdou od kulturních po sportovní akce. V zásadě jde o původem francouzské události, které v průběhu integračního procesu „překročily řeku“.
2. Další upevňování a zkvalitňování činnosti existujících přeshraničních sítí jakožto platform nezbytných pro pokračující dobrou přeshraniční spolupráci.
3. Konkrétní aktivity v oblastech, ve kterých se přeshraniční spolupráce již osvědčila jakožto vhodný nástroj pro zlepšování kvality každodenního života tamního obyvatelstva. Jedná se zejména o následující, níže popsané oblasti spolupráce:

#### *Ekonomika/zaměstnanost*

Služby zaměstnanosti v obou zemích nejsou v kompetenci samosprávných jednotek na úrovni obcí. O to více je pozitivní, že (francouzským státem a německou spolkovou zemí řízené) služby zaměstnanosti na obou stranách eurodistriktu aktivně spolupracují. V cílovém regionu funguje informační systém INFOBEST, který mimo jiné plní daty právě zástupci služeb zaměstnanosti a jenž poskytuje dostatek informací ohledně zaměstnávání na obou stranách hranice. Kooperace v oblasti zaměstnanosti je nezbytností, protože více než 30% práceschopného obyvatelstva denně dojíždí za prací na druhou stranu hranice (jakkoli je poctivě dodat, že velkou část z těchto osob tvoří Francouzi usazení – z důvodu výrazně levnějšího bydlení - na německé straně hranice a dojíždějící za prací do Francie.

#### *Životní prostředí*

V současné době je předmětem spolupráce v této oblasti zejména otázka společného přístupu k odpadovému hospodářství.

---

<sup>12</sup> [www.eurodistrikt.eu](http://www.eurodistrikt.eu)

### *Mobilita a dopravní infrastruktura*

Eurodistrikt v této oblasti již dosáhl integrace systému veřejné dopravy, jednotného tarifního systému, a dále uvažuje o protažení tramvajových linek ze Štrasburku do německého Kehlu.

### *Administrativní aspekty přeshraničního území*

Zde je předmětem spolupráce eliminace neustále se objevujících administrativních nesouladů, na příklad v oblasti školní docházky apod.

### *Spolupráce v oblasti sociálních věcí a bezpečnosti*

Stárnutí populace je společným problémem Eurodistriktu, jakkoli je poctivé přiznat, že francouzská strana má vyšší podíl imigrace z řad původem neevropského obyvatelstva, které je v průměru mladší. Nicméně v důsledku nižších cen nemovitostí na německé straně je připravován systém společné péče o seniory na německé straně.

V oblasti zdravotnictví se zatím spolupráce omezila pouze na oblast záchranné služby, kdy mají (houkající) sanitky z obou stran hranice právo absolutní přednosti v jízdě.

V oblasti bezpečnosti funguje spolupráce v oblasti krizového řízení, která je nejvýše propracovaná mezi oddíly rýnské říční policie na obou stranách hranice.

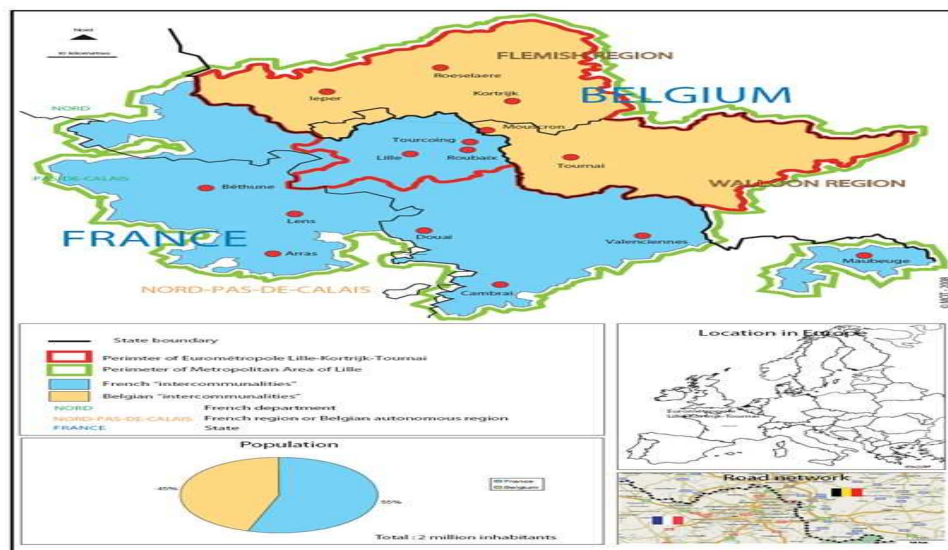
## **Zhodnocení ESÚS**

V území Eurodistriktu Štrasburk – Ortenau je přeshraniční spolupráce realitou již takřka po dobu poloviny století. Eurodistrikt tak může využívat zkušeností všech kooperačních struktur, které pro umožnění a ulehčení přeshraniční spolupráce v údolí horního Rýna za toto období vznikly.

Není proto překvapivé, že potenciál opravdu funkční víceúrovňové správy může být v Eurodistriktu opravdu plně využit. K tomuto přesvědčení vedou autora zejména následující fakta:

- Francouzsko-německá přeshraniční spolupráce tradičně požívá vysokou úroveň politické podpory, místní lidé jsou na spolupráci zvyklí a podporují ji.
- Do spolupráce jsou zahrnuty veškeré úrovně veřejné správy, které jsou nějakým způsobem relevantní. Nehrozí tudíž tak velké riziko (když ho nemůžeme zcela vyloučit), že by kooperační proces byl brzděn nepozvanými účastníky z řad státní správy, regionu či jiných subjektů.
- Cílové území je na spolupráci připraveno i infrastrukturně, není velké a cíle definované na předchozí stránce jsou realistické.

### 3.5 Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai



#### Základní údaje o regionu:

Přeshraniční aglomerace Lille leží na pomezí Francie a belgického Valonska i Flander. V regionu o rozloze 3 550 km<sup>2</sup> žijí bezmála dva miliony obyvatel. V rámci EU se jedná o unikát, neboť jde opravdu o nepřerušenu aglomeraci. Napojení na síť rychlovlaků TGV a blízkost eurotunelu jen podtrhly výhodnou polohu Lille v centru trojúhelníku Paříž – Londýn – Brusel. Vyjimečnost regionu tkví ve faktu opravdu přeshraniční aglomerace, přes kterou denně proudí lidé i zboží.

#### Veřejná správa po obou stranách hranice

##### *Francie*

Dominantní zakladatelem seskupení z řad veřejné správy je Urbánní metropole Lille, což je typologicky identická organizace jako již zmíněná urbánní metropole Štrasburk. Úkolem urbánní metropole, což je sdružení o samotném městu Lille a dalších 84 obcích, je zabezpečování městského plánování, veřejné dopravy, hospodářského rozvoje a vodního a odpadového hospodářství. Na střední úrovni je Lille částí departementu Nord, který je zodpovědný za kulturní a sociální infrastrukturu, údržbu cest, primární vzdělávání a životní prostředí. Francouzské departementy jsou vedeny prefekty, přičemž se jedná o dekoncentrovanou státní správu. Na vyšší úrovni je Lille sídlem samosprávného regionu Nord-pas-de-Calais, přičemž kompetence samosprávných regionů sahají od územního plánování, dopravu, vzdělávání, odborné vzdělávání, zřizování středních škol, zdravotnictví a správa Strukturálních fondů EU.

##### *Belgie*

Na belgické straně tvoří území Eurometropole dvě základní intermunicipální jednotky (tedy sdružení měst), které jsou v Belgii zodpovědné za hospodářský rozvoj, životní prostředí, cestovní ruch, mobilitu a územní plánování. Tyto intermunicipální jednotky, podobně jako je

tomu ve Francii, leží v provinciích (západní Flandry a Hainaut), které jsou zodpovědné za kulturní a sociální infrastrukturu, dopravu, bytovou politiku a hospodářský rozvoj.

Západní Flandry spadají do federální části Belgie Flandry, Hainaut zase do Valonska. Obě tyto federální země disponují zbývajícími částmi kompetencí (v Belgii je na federální úrovni ponechána jen bezpečnostní a zahraniční, měnová politika a záležitosti vnitřních věcí).

Vzhledem ke skutečnosti, že míra autonomie Vlámů i Valonů je vysoká, můžeme místo francouzsko-belgické bilaterální směle hovořit o francouzsko-vlámsko-valonské trilaterální přeshraniční spolupráci.

### Historie přeshraniční spolupráce

Od roku 1991 byla přeshraniční spolupráce v okolí Lille organizována stálou konferencí pro přeshraniční spolupráci. Tato struktura zastřešovala spolupráci urbánní metropole Lille (o cca 1 100 000 obyvatelích) a čtyř belgických intermunicipálních jednotek (o cca 700 000 obyvatelích). Výstupem činnosti této struktury byl v roce 2002 návrh strategie vzniku přeshraniční metropole, která byla akceptována na obou stranách hranice všemi třemi komunitami.

Cesta k jednotné právní formě, která byla dovršena ratifikací smlouvy o založení ESÚS Eurometropole Lille – Tournai – Kortrijk 28.1 2008, byla učiněna zejména proto, že přeshraniční projekty implementované současně ze tří míst již byly technicky příliš komplikované, někdy až nemožné. Primární úlohy eurometropole, entity založené dle francouzského práva, se dají shrnout následujícími body:

- Zajistit komunikaci, dialog a politickou debatu mezi všemi institucemi, které ESÚS založily a které jej jakožto subjekty veřejné správy ovlivňují,
- pomoci vytvořit přeshraniční shodu v celém teritoriu ESÚS,
- zajistit realizaci projektů, které byly formulovány v době procesu tvorby strategie spolupráce,
- ulehčovat každodenní život obyvatel eurometropole.

### Struktury ESÚS

ESÚS byl založen následujícími 14 organizacemi veřejné správy<sup>13</sup>:

Země	Francie	Belgie
Zakladatel	Francouzský stát (samosprávný) region Nord-Pas-De-Calais Departement Nord Urbánní komunita Lille	Federální stát Flandry Valonie Francouzsky hovořící komunita Belgie Provincie Západní Flandry Provincie Hainaut <i>Intermunicipální jednotky:</i> Leiedal WVI IDETA LEG

<sup>13</sup> [www.lillemetropole.fr](http://www.lillemetropole.fr)

Struktura je sama o sobě velice složitá, protože obsahuje několik zvláštností francouzské a belgické veřejné správy: společnými rysy jsou sdružení obcí (ve Francii označované jakožto urbánní komunity, v Belgii jakožto intermunicipální jednotky) a pro Středoevropany i složitá konstituce státní správy v Belgii (kde hrají roli federální země, jazykové komunity i státem řízené provincie) a centralizovaný francouzský model veřejné správy.

Ze struktury je však patrné, že na rozdíl např. od slovensko-maďarského seskupení ISTER GRANUM jsou do spolupráce zapojeny veškeré myslitelné subjekty veřejné správy, kdy (logicky více zaangażované příhraniční) samosprávné jednotky měst a obcí doplňují zástupci státní správy, což dává optimální výchozí bod pro komunikační platformu s cílem uskutečnit opravdu víceúrovňovou správu předmětného území. ESÚS je charakteristický velice vysokou mírou politického zapojení, poněvadž byl šit na míru prostředí charakterizovanému polycentrickou metropolí v oblasti zahrnující dva členské státy EU<sup>14</sup>.

### **Valné shromáždění**

Nejvyšším orgánem Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai je valné shromáždění, složené z 84 zástupců, které hraje roli rozhodujícího a kontrolního orgánu ESÚS. Valné shromáždění je řízeno předsedou (či jedním ze 3 místopředsedů), celé předsednictvo se každý rok volí znovu. Valné shromáždění se schází dvakrát ročně.

### **Výkonná rada**

32 členů valného shromáždění tvoří výkonnou radu, která tvoří spojnici mezi valným shromážděním a výkonnou agenturou Eurométropole, protože zasedá čtyřikrát ročně, je poněkud operativnější, nežli je Valné shromáždění.

### **Výkonná agentura**

Výkonná agentura, v současnosti jedenáctičlenná, je orgánem, který je zodpovědný za koordinaci a každodenní provoz. Tato výkonná agentura má jakožto svůj jediný předmět činnost právě uskutečňování přeshraniční spolupráce v regionu, což je ve srovnání s ostatními seskupeními unikum.

### **Další orgány**

Strukturu organizací ESÚS doplňuje 6 pracovních skupin a dva poradní orgány, fórum 147 starostů obcí, které tvoří území eurométropole, a fórum 60 zástupců občanské společnosti (zástupci sociálních partnerů, 20 z francouzské, 20 z valonské a 20 z vlámské komunity). Co se týče pracovních skupin, předmětem jejich zájmu je těchto 6 oblastí:

- Mobilita a dopravní dostupnost
- Ekonomický rozvoj
- Turismus
- Služby občanům
- Kultura

---

<sup>14</sup> Kolektiv autorů, Expertising Governance for Transfrontier Conurbations, Paříž 2010.

- Teritoriální strategie a územní rozvoj.

## Rozpočet ESÚS

ESÚS začínal v roce 2008 hospodařit s rozpočtem 989 900 €. V dalším roce rozpočet narostl na 1 493 300 €, pro rok 2010 je přiděleno 1 485 300 €. Náklady jsou rovnoměrně sdílena belgickou i francouzskou stranou, přičemž finančně je zaangażován jak belgický, tak francouzský stát (jakkoli hlavní část příspěvků pochází od členů).

## Zhodnocení ESÚS

Toto sdružení bylo prvním, které v rámci EU vzniklo, a je hodnoceno jako jedno z nejvíce funkčních a úspěšných. Hnacím motorem k založení ESÚS bylo překonat problémy typické pro přeshraniční regiony pomocí nové víceúrovňové struktury řízení, stejně jako explicitní ambice stát se modelovým regionem evropské integrace. Zaměřuje se na oblast zaměstnanosti, dopravy, územního rozvoje a podpory kultury.

Zakladatelé od ESÚS očekávají roli nositele společných přeshraničních projektů a realizátora cílů, které byly při začátku vzniku ESÚS definovány ve společné strategii. ESÚS se řídí francouzským právem, výkonná agentura je na belgickém území<sup>15</sup>.

Vzhledem ke skutečnosti, že toto seskupení bylo založeno jak subjekty ze strany samosprávných orgánů, tak i zástupci státní správy, a jeho chod ovlivňují také prostřednictvím fóra zástupci občanské společnosti, můžeme jej považovat za správně uchopenou příležitost vedoucí k funkční víceúrovňové správě příhraničního regionu.

### 3.6 ESÚS TRITIA (se zapojením Moravskoslezského kraje)



#### Přeshraniční spolupráce na území Moravskoslezského kraje do roku 2000 (do vzniku kraje)

Moravskoslezský kraj je v rámci ČR jistě nejvíce periferním regionem, měřeno vzdáleností od metropole. Historicky se vždy jednalo o velice multikulturní region, což i přes nezanedbatelnou populační obměnu po 2. světové válce související s holocaustem a odsunem německého obyvatelstva stále platí. V kraji žije významná polská menšina, v souvislosti

<sup>15</sup> Kolektiv autorů, Expertising Governance for Transfrontier Conurbations, Paříž 2010.

s těžkým průmyslem přišlo (především na Karvinsko) slovenské obyvatelstvo, významnou roli zejména v ekonomických aktivitách sehrává i menšina řecká.

Po pádu železné opony došlo k uvolnění režimu zejména na česko-německých a česko-rakouských hranicích, ale kvalitativního posunu se dočkala i hranice česko-polská. Po rozdělení federace vznikla na východě kraje i hranice česko-slovenská, která však celkem pochopitelně zejména u střední a starší generace tvoří ve srovnání s ostatními vnějšími hranicemi země nejmenší mentální bariéru.

V prvních letech transformačního období nebyla v rámci celé Československé, později České republiky přeshraniční spolupráce vůdčím tématem. Místy až přílišná orientace zahraniční politiky na země západního světa a snaha o co nejrychlejší začlenění do euroatlantických struktur reprezentovaných zejména NATO a Evropskými společenstvími, později Evropskou unií, byla sice doprovázena vytvořením visegrádské trojky (po rozdělení Československa čtyřky), té však zejména česká zahraniční politika s mocnou podporou tehdejšího ministerského předsedy Klause zdaleka nevěnovala adekvátní pozornost.

Přeshraniční spolupráce byla v rámci ČR zaměřena zejména na navázání vztahů s rakouskými a německými regiony. Konceptnějšímu pojetí přeshraniční spolupráce výrazně chyběly regionální struktury na vyšší nežli okresní úrovni. Proto byla spolupráce v prvních transformačních letech doménou nově vznikajících euroregionů, které začaly i díky finanční podpoře EU vznikat na česko-německé a česko-rakouské hranici.

Na území současného Moravskoslezského kraje začala být přeshraniční spolupráce ve světle výše popsaného vývoje uskutečňovaná důsledně zdola. Poměrně logicky se, a zdaleka nejen díky proaktivní roli polské menšiny, vedoucí iniciativy chopilo Těšínské Slezsko. Mezníkem se stal 22. duben 1998, kdy vznikl Euroregion Těšínské Slezsko.

Klíčovou roli při zakládání euroregionu hrály samosprávy z obou stran hranice, čemuž odpovídaly i hlavní aktivity Euroregionu vymezené v zakládající smlouvě:

- výměna zkušeností a informací při rozvoji regionu;
- výměna zkušeností a informací z oblasti trhu práce;
- spolupráce při územním plánování;
- řešení společných zájmů v oblasti dopravy, komunikací, spojů a bezpečnosti obyvatel;
- řešení společných problémů ekologie a životního prostředí;
- spolupráce při prevenci a řešení důsledků živelných pohrom;
- spolupráce v oblasti hospodářské a obchodní;
- rozvoj turismu a cestovního ruchu včetně rozvoje a dalšího zlepšování hraničního styku;
- akce podporující rozvoj kultury, osvěty a sportu, zejména poskytování informací o jednotlivých aktivitách;
- kulturní výměny a péči o společné kulturní dědictví;
- vzájemná spolupráce záchranných a horských služeb na území Euroregionu;
- spolupráce mezi školami a mládeží na území Euroregionu.

Euroregion Těšínské Slezsko již krátce po svém vzniku prokázal svoji životaschopnost a stal se poměrně důležitým aktérem zejména z hlediska plánování infrastrukturních akcí a podpory hospodářské spolupráce a cestovního ruchu. Čím dál tím více bylo také patrné, že euroregiony

mohou hrát významnou roli při práci s evropskými dotačními prostředky, což vedlo k určitému euroregionálnímu boomu v předvstupním období a vzniku některých z logického hlediska velice sporných útvarů.

### **Přeshraniční spolupráce v kraji po roce 2000**

I v souvislosti s dotačními předvstupními programy EU nabrala přeshraniční spolupráce na česko-polské hranici na začátku první dekády 21. století na intenzitě. Reforma veřejné správy, která proběhla v poměrně krátkém sledu v ČR, na Slovensku i Polsku, přinesla mezičlánky mezi metropolí a místními samosprávami a připravila tak příznivější podmínky pro nové pojetí přeshraniční regionální spolupráce.

Historické rozdíly mezi všemi třemi zeměmi způsobily pochopitelně i odlišnosti v organizaci veřejné správy. Tři nově vzniklé sousedící kraje tak mají nejen rozdílnou velikost, ale i kompetence a úroveň nezávislosti na centru (můžeme konstatovat, že nejvyšší míru samosprávy požívá český model).

Po konstituci všech krajů až do rozšíření EU v roce 2004 byly všechny regiony zaneprázdněny samy sebou – úřady vznikaly a jejich aktivity se tak projevovaly především dovnitř. Až po určité době, která může být pro zjednodušení vymezena rokem 2004, začaly zejména v souvislosti s využíváním prostředků ze strukturálních fondů pro přeshraniční spolupráci s přípravou konkrétnějších forem spolupráce.

Přesto však musí být zhodnocení kvalitativní úrovně spolupráce Moravskoslezského kraje se Slezským vojvodstvím a Žilinským samosprávným krajem poměrně zdrženlivé. Vzájemná spolupráce trpěla nahodilostí a skutečností, že nebyla opřena o žádnou dlouhodobou koncepci. V rámci prvního programovacího období EU, kdy byly do čerpání zapojeny i nové členské země, i stávajícího období 2007 až 2013, se spolupráce projevovala zejména v podobě společných zejména infrastrukturních projektů, občas doplněných o aktivity v oblasti krizového řízení, životního prostředí a cestovního ruchu.

Až v posledních dvou letech lze pozorovat určitou změnu: všechny tři regiony po roce 2004 zažily období ekonomického boomu, který byl pozastaven až stávající globální krizí. Prudký růst a příchod globálních hráčů způsobil jednak jistou emancipaci v přístupu regionálních politiků, tak i potřebu, aby veřejná správa v rámci všech sousedících krajů dokázala vytvořit podnikům takové podmínky, aby byly schopny kooperovat v rámci širšího prostoru (např. dodavatelské řetězce související s bohem automobilového průmyslu; viz nové továrny stejného koncernu v Žilinském samosprávném (KIA) a Moravskoslezském kraji).

Prudký nárůst ekonomické aktivity pochopitelně provázela vysoká intenzita dopravy, která zvýraznila nedostatečnost infrastruktury ve všech třech zemích. Proto se zástupci politického vedení krajů shodli na potřebě užší spolupráce jak v oblasti dopravy, tak i v souvisejících oblastech krizového řízení, rozvoje lidských zdrojů a cestovního ruchu. Rozhodnutí o vyšší kvalitě této spolupráce úzce souvisela s možností, která byla prostřednictvím novelizace zákona o podpoře regionálního rozvoje otevřena v červnu 2009 i pro Českou republiku: zřídit společné česko-polsko-slovenské Evropské sdružení územní spolupráce.

## **Evropské seskupení územní spolupráce TRITIA**

Partnerské regiony Moravskoslezského kraje, Žilinského samosprávného kraje, Slezského vojvodství a Opolského vojvodství se založením ESÚS rozhodly prohloubit dosavadní přeshraniční spolupráci, jež by měla vyústit ve společnou přeshraniční strategii krajů, na jejímž základě budou ve stanovených hlavních oblastech (doprava, hospodářství, cestovní ruch, energetika a životní prostředí a inteligentní implementace projektů a programů realizovány projekty za finanční pomoci fondů Evropské Unie.

Sídlo ESÚS je v Těšíně na polském území, sídlo výkonného sekretariátu jakožto výkonného orgánu v Českém Těšíně. Obě města byla zvolena strategicky a zároveň by měla být symbolem úspěšné přeshraniční spolupráce.

V současnosti (léto 2010) probíhá ratifikace zakládajících dokumentů ESÚS v orgánech všech 4 partnerských krajů, přičemž zahájení činnosti se předpokládá na podzim 2010.

### **Instituce a rozpočet ESÚS**

#### **Valné shromáždění**

Valné shromáždění bude čtyřčlenné, bude mít ve svém čele předsedu z Moravskoslezského kraje a 3 představitele partnerských regionů. Zasedání se budou konat nejméně dvakrát do roka.

#### **Ředitel ESÚS a výkonný sekretariát**

Sídlo sekretariátu bude v Českém Těšíně. Sekretariát bude zpočátku tříčlenný (ředitel, finanční manažer a asistent), bude doplněn detašovanými pracovníky, kteří v něm budou působit (4 osoby, za každého ze zakladatelů 1 osoba). Ředitel ESÚS bude navržen Žilinským samosprávným krajem.

#### **Pracovní skupiny**

Prvním úkolem sdružení bude po jeho vzniku zpracování Strategie systémové spolupráci nově vznikajícího ESÚS TRITIA, které je sdílenou zodpovědností sekretariátu seskupení a partnerských regionů. Pro zpracování strategie budou zatím zřízeny 4 pracovní skupiny, které se budou obsahově orientovat na klíčové oblasti budoucí spolupráce: doprava, hospodářství, cestovní ruch, energetika a životní prostředí.

#### **Rozpočet ESÚS**

Zakladatelé ESÚS se rozhodli, že budou na chod sdružení každoročně přispívat částkou 22 000 EUR (každý zakladatel). Kromě toho se pro zahájení činnosti podařilo získat finanční podporu z OP přeshraniční spolupráce ČR – Polsko a Slovensko – ČR, což výrazně usnadní rozjezd aktivit seskupení.

#### **Zhodnocení ESÚS<sup>16</sup>**

---

<sup>16</sup> Autor práce je jedním z hlavních architektů struktury ESÚS a spoluvedl práce vedoucí k jeho založení, proto se bude snažit o maximálně objektivní zhodnocení s přítomností kritiky.

ESÚS TRITIA je iniciativou, která oproti jiným, např. ESÚS ISTER GRANUM, vznikla shora, z iniciativy 4 partnerských krajů, které obývá více než 8 milionů obyvatel. Zakladatelé ESÚS cítí příležitost zejména ve skutečnosti, že se jedná o území handicapované vzdáleností od metropolí ČR, Polska a do menší míry také Slovenska. Zároveň se jedná o region s obrovským a dosud nevytěženým potenciálem ke vzájemné spolupráci. V rámci 25 nejlidnatějších oblastí celé EU (a Švýcarska) je katowicko-ostravská aglomerace s obyvatelstvem 5.3 milionů spolu s oblastí Madridu na šestém místě, poněkud rurálnější Opolské vojvodství a zejména Žilinský samosprávný kraj poskytují mj. skvělé rekreační zázemí.

#### **4. Společné prvky, komparace organizace čtyř představených ESÚS a závěr**

V rámci Asociace evropských příhraničních regionů panuje shoda na tom, že o efektivní přeshraniční spolupráci můžeme hovořit v případech, kdy dojde k naplnění následujících čtyř principů, které se také staly ( a dodnes platí) směrodatnými pro generaci programů INTERREG a následující evropské územní spolupráce:

- Partnerství,
- Subsidiarity
- Existenci přeshraniční rozvojové koncepce či strategie,
- Společné struktury na regionální (lokální) úrovni a vlastní finanční zdroje.

V rámci principu partnerství a subsidiarity hovoříme o horizontálním partnerství mezi partnery z obou stran hranice a vertikálním partnerství, které je příznačné zahrnutím národních partnerů z místní a regionální úrovně. Vertikální partnerství by mělo přistupovat k horizontálním partnerům, vhodně je doplňovat a nesoutěžit s nimi, aby byly naplněny parametry víceúrovňové správy. Je zřejmé, že oba v práci popisované ESÚS ze střední Evropy ne zcela naplňují kritéria vertikálního partnerství, oproti oběma ESÚS ze „staré EU.“

Zkušenost ukazuje, že přeshraniční spolupráce je nejúspěšnější v regionech, kde iniciativu převezmou, ve shodě s principem subsidiarity, lokální a regionální aktéři<sup>17</sup>. Kooperace v regionech ISTER GRANUM a Eurodistriktu Štrasburk – Ortenau jsou modelovými příklady takovéto spolupráce.

Všechny čtyři regiony již mají zpracovánu či právě zpracovávají/začínají zpracovávat (ESÚS TRITIA) svoji vlastní strategii spolupráce, která je šita na míru konkrétnímu přeshraničnímu regionu.

Nesmírně důležitá je ve všech regionech stálá přeshraniční struktura s cílem garantovat proces strategického rozvoje daného území. Tyto struktury by měly mít technicko-správní, finanční a rozhodovací pravomoci přiměřené jejich úkolům. V rozhodovacích orgánech můžeme najít rovnoměrné zastoupení všech subjektů, které na spolupráci participují. V tomto kontextu je velice pozitivní skutečnost, že všechna představená seskupení rovněž konstituují výkonné agentury, které budou zaměstnávat odborníky, jejichž primárním a jediným úkolem bude

---

<sup>17</sup> JEŘÁBEK, M (2001).: Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie.

uskutečňování přeshraniční spolupráce v rámci ESÚS. Tito pracovníci budou podřízeni společné přeshraniční struktuře a budou tedy hájit zájmu celku, nikoli svého regionu původu.

Pro přehlednost autor překládá přehled čtyř v práci představených ESÚS z hlediska institucionální povahy jejich zakládajících členů:

	státy	regiony	Sub-regionální autority	municipality	sdržení
<b>Eurometropole</b>	2	4	3	Zde je třeba podotknout, že municipality tvoří 5 zakládajících sdržení	5
<b>ISTER GRANUM</b>				85	
<b>Eurodistrikt Štrasburk - Ortenau</b>	2 (včetně spolkové země)	1	1	5	2
<b>TRITIA</b>		4			

Z tabulky je zjevné, že se struktura čtyř představených ESÚS liší v tom, že obě seskupení ze střední a východní Evropy mají poněkud plošší strukturu zakladatelů, což se odráží v jejich nižším potenciálu k uskutečňování víceúrovňové správy příhraničního území.

Příčiny lze nalézt v několika faktorech:

- Na prvním místě musíme uvést kratší historické zkušenosti s realizací přeshraniční spolupráce a zatím zřejmě také nižší připravenost ke kooperaci,
- vyšší politická podpora přeshraniční spolupráce ze strany starých členských zemí,
- nedostatečné věnování se problematice přeshraniční spolupráce veřejnou správou nových členských zemí, které napnuly své úsilí k efektivnímu čerpání prostředků z EU v rámci Cíle 1, což se týká zejména zástupců municipalit a samosprávných regionů,
- nedostatek metodické podpory ze stran ústředních orgánů státní správy směrem k seskupením z nových členských zemí v porovnání s francouzským přístupem, kdy Francouzi zřídili orgán poskytující metodickou pomoc pro realizátory přeshraniční spolupráce formou ESÚS,
- značnému francouzskému vlivu na tvorbu nařízení o ESÚS.

Evropská seskupení územní spolupráce jsou v oblasti příhraniční spolupráce novým nástrojem. Cestu k jejich tvorbě otevřelo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006. Protože bylo toto nařízení transponováno do národních legislativ členských států EU transponováno pomalým tempem (např. v ČR až v květnu 2009,

v Rakousku ještě stále ne), nemáme ještě dostatek přímých zkušeností s tím, jak fungují ve větším počtu.

Na příkladech uvedených v práci, což platí zejména o Eurometropoli Lille-Tournai-Kortrijk či Eurodistriktu Štrasburk-Ortenau, ale můžeme vidět, že tato právní forma jednoznačně disponuje potenciálem zkvalitnit víceúrovňovou správu příhraničních regionů. Pro důkladnější zhodnocení ale ještě bude zapotřebí delšího období.

Literatura:

- 1) JEŘÁBEK, M (2001).: Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie.
- 2) MELECKÝ, L. Přeshraniční spolupráce – pohled z akademické sféry. In *Příklady úspěšných projektů přeshraniční spolupráce*. Třinec: Institut EuroSchola, 2006.
- 3) ANDERSON, J., O'DOWD, L. (1999): Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, Vol. 33.7, s. 593 – 604.
- 4) HAMPL, M.: Pohraniční regiony ČR: současné tendence rozvojové diferenciaci. Praha.
- 5) VÝBOR REGIONŮ. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects. Brusel, 2009.
- 6) Kolektiv autorů, Expertising Governance for Transfrontier Conurbations, Paříž 2010.
- 7) [www.intergranum.hu](http://www.intergranum.hu)
- 8) [www.eurodistrikt.eu](http://www.eurodistrikt.eu)
- 9) [www.lillemetropole.fr](http://www.lillemetropole.fr)
- 10) [www.mot.asso.fr](http://www.mot.asso.fr)