

Přeshraniční spolupráce v rámci Evropské unie

Klíčová slova: Hranice, příhraniční region, periferní oblasti, regionální rozvoj, Evropská unie, evropská integrace, euroregion

Jedním ze základních atributů každého státu je jeho území vymezené státní hranicí. Vývoj hranic a států, dějiny změn politických jednotek, vývoj politické mapy světa a rozvoj příhraničních oblastí patří k častým tématům, řešeným různými společenskovedními disciplinami k nimž patří také geografie.

Hranice a pohraničí

První výzkumy v oblasti teorie hranic, zkoumání jejich průběhu, významu, klasifikace, zaznamenáváme na konci 19. století v německé geografii, a to v souvislosti s hranicí mezi etniky. Prvním významným geografem, který tyto otázky hranic mezi etniky rozpracoval byl Němec F. Ratzel. Učinil tak ve svých stěžejních pracech – Antropogeografii (1882) a zejména v pozdější Politické geografii (1897). Studiu hranic se věnovali také Francouzi; například H. Dorion, jenž navrhl pro vědní disciplinu zabývající se teorií hranic název „limologie“.

Hranici můžeme definovat jako dělící čáru mezi jednou prostorovou jednotkou nebo skupinou a jednotkou druhou (Johnston, 1994). Lidské prostorové hranice jsou definovány společenskou aktivitou a prostorem s upřesněním rozsahu, který závisí na charakteru příslušné společenské aktivity. Například politické hranice vedou k vymezení území státu a znamenají přesné limity uplatnění práva státu na suverenitu. Hranice právní pravomoci v rámci státu slouží k vymezení právní odpovědnosti pro systém poskytování a přijímání veřejných služeb. Zvláštní politický význam mají hranice mezi jednotkami v rámci federativního uspořádání.

Existuje také sociální a kulturní rozhraničení, jehož výsledky se za určitých okolností projevují velmi živě v kulturní krajině, jako například v kontrastech zemědělské praxe a stylu bydlení. Častěji jsou však sociální a kulturní hranice dynamické a pohyblivé, často mají blízko k oscilaci. Mimoto jazykové, náboženské a ekonomické hranice někdy procházejí napříč společností a vedou spíše než k jejímu vzájemnému posílení, k neprostupnosti jednotlivých společenských skupin. Hranice mezi dvěma sociálními skupinami je výsledkem odlišných modelů chování a systému symbolů, tvořených geograficky. Může být zdrojem konfliktu, který vznikne tehdy, když hranice nejsou přesně definovány nebo když existuje

sporné území. Jsou-li společenské a ekonomické rozdíly mezi sousedními skupinami obyvatel vnímány jako poměrně velké, mohou mít hranice vylučující charakter a odstup mezi etnickými nebo sociálními skupinami se začíná zvětšovat. Fyzické bariéry a právní prostředky jsou využívány k vyloučení těch, kteří ohrožují „bezpečnost“ a hmotné zájmy skupiny s dostatečnou silou vylučovat. Státy a jiné formy společenskopolitických organizací realizují svou sílu prostřednictvím schopnosti uplatňovat nároky na hranice uvnitř a okolo svého území. Kontrolování území a jeho řízení vyžaduje určení hranic. To může být formální jako například delegování pravomocí místním správním jednotkám nebo neformální, jako v případě, kdy národní vlády provádějí politiku ve prospěch svých voličů nebo specifických regionálních a etnických skupin v rámci národního území.

Hranicemi jsou tedy obecně linie nebo zóny (zonální povahu mají například etnické hranice, oddělující územní jednotky obývané příslušníky různých etnických skupin), které oddělují dva kvalitativně odlišné celky (regiony, fyzickogeografické jednotky, administrativní jednotky, státní útvary apod.) Mohou existovat teoreticky (hranice obslužných regionů) nebo mohou být vymezeny právně nebo silou (státní hranice).

Hlavní typy hranic jsou hranice přírodní a umělé. **Přírodní hranice** jsou takové, jejichž průběh je dán přírodními prvky krajiny (říční tok, horský hřbet), hranice umělé jsou pak spojeny s antropogenní činností člověka, případně se samou jeho existencí (hranice etnické, jazykové, historické apod.). **Etnické hranice** jsou hranice mezi oblastmi s různým jazykem nebo mezi oblastmi, jejichž obyvatelstvo se hlásí k odlišným národům. Argument historického právního nároku na určité území a na jeho historické hranice se užívá hlavně tam, kde nejsou pro vymezení hranic k dispozici jiná kritéria (fyzickogeografické, kulturní). Stanovování hranic na základě historického práva předpokládá, že se tomuto právu přikládá politický význam. Je samozřejmé, že se v průběhu času mění politické postoje a názory sousedních států na hranice vytýčené na základě historického práva a z tohoto pohledu jsou tyto hranice v případě změny jejich politického hodnocení zdrojem nestability.

Nejčastějším předmětem geografických výzkumů jsou **hranice politické**. Jimi se rozumí buď linie nebo prostory, které od sebe oddělují dva různé politické systémy a jsou vnímány jako vnější linie prostorové působnosti určité vlády nad určitým územím. Obecně lze rozlišit tři základní oblasti politické hranice:

- hraniční linii
- příhraniční okrajové území
- hraniční zónu

Zatímco **hraniční linie** je jednoznačně definována jako lineární oddělení dvou státních územních celků, jako **příhraniční okrajové území** je označována oblast územně blízká hraniční linii. Definice této oblasti závisí nejen na specifičnosti místních podmínek. Pro každé pohraničí, ale také pro různá historická období ji totiž lze definovat individuálně. V minulosti se hraniční linie vyvinuly z příhraničních okrajových území (např. v našich podmínkách středověký hraniční hvozd). V současné době jsou určovány hranice mezi dvěma rozdílnými státními teritorii na základě mírových dohod nebo silou. Třetí oblast – **hraniční zóna** je prostorově nejrozsáhlejší a do určitého politického teritoria zasahuje hlouběji. Při jejím vymezení se rovněž uplatňují různé faktory. Všeobecně ji můžeme charakterizovat jako území, které na základě polohy poblíž hranice vykazuje rozdílná (politická, společenská, ekonomická, demografická apod.) kritéria, než zbylá plocha hranicí vymezeného území státu.

Politické (kulturní) hranice lze také členit z hlediska genetického a to na hranice:

- subsekventní definované následně po předchozím rozvoji daného území
- antecedentní stanovené před rozvojem daného území
- překrývající politická opatření způsobila překrytí původního teritoria
- reliktní hranice již neexistující ale snadné patrnými faktory dřívějšího rozhraničení

Této genetické kvalitě následně odpovídá i charakter výše zmíněných hraničních zón. Jejich poloha a stav jsou výsledkem interakcí mnoha faktorů, zároveň obě od sebe oddělená teritoria ovlivňují vzájemně příhraniční prostor, jeho rozvoj i politické jednání místních aktérů. Potkávají se zde dvě protichůdné tendence řízení – realizace zájmů centra (řízení shora) a realizování místních zájmů (řízení zdola). To například, na rozdíl od území vnitřních periferií, skýtá pohraničí jakousi „exkluzivitu“ a „výsadnější“ (díky strategičnosti polohy) postavení v míře zájmu o řešení daných (převážně periferních) oblastí. Vedle funkce hranice jako hraniční linie nelze opomenout též funkci hranice jakožto „filtru“, uplatňujícího se především jako ochrana před nežádoucími vstupy na území určitého státu a kontaktní funkci hranice a hraniční zóny, která má zcela specifický význam pro rozvoj příhraničních území a možnost realizace přeshraniční spolupráce.

Přes v současnosti se neustále více prosazující globalizaci a europeizaci však hranice v Evropě i dnes představují především více nebo méně prostupnou bariéru a prostory v jejich bezprostřední blízkosti jsou většinou prostory periferními, nedostatečně integrovanými do, v daném místě a čase dominujících struktur (zejména státních) procesů

a systémů. Odrazem těchto asymetrických vztahů mezi jádrem a periferií bývají funkčně-prostorové a sociálně-prostorové poruchy, ke kterým často v pohraničních oblastech dochází.

Bariérový vliv evropských hranic má své historické příčiny a utváří se v důsledku poměrně komplikovaného vývoje evropských států v několika posledních stoletích. V 19. a 20. století vzniká charakteristická struktura evropských států, která z větší části existuje dodnes; každý z nich má svůj vlastní národní politický program a soustředí se především na efektivní ochranu a kontrolu své vnější hranice. Výjimek, kdy hranice existovaly dlouhou dobu, je málo, je to například hranice mezi Španělskem a Portugalskem, která patří k nejstarším v Evropě. Státní hranice vytvořené v posledních třech stoletích rozdělily často jednotlivé evropské regiony a etnické skupiny na několik částí. Mnohdy byly vytvořeny nepřirozené hranice a strach z vojenské agrese přispíval k tomu, že u nich vznikly extenzivní řídké osídlené pohraniční zóny. Ekonomické činnosti, obchod a obyvatelstvo měly sklon k postupnému posunu od hranic směrem do vnitrozemí národních států. Byla zde tendence, aby dopravní cesty kopírovaly průběh hranic. Oblasti, kde se četnější osídlení a významný průmyslový region nachází blízko u hranic, byly často příčinou politických neshod a válek. Kromě těchto výjimek se v Evropě krajina v příhraničních regionech postupně vyvinula v okrajové, strukturálně slabé oblasti s omezenými dopravními vazbami. Přirozené hranice jako řeky, jezera, moře a hory hraniční bariéry ještě zvětšily. Rozdílné politické ideologie a přístupy po obou stranách a ambice jednotlivých vojenských bloků změnily státní hranice na hranice "uzavřené". Takto utvářené hranice přetrvaly v západní části Evropy až do poloviny 50. let minulého století a v Evropě Střední a Východní byly v důsledku výsledků II. světové války „zakonzervovány“ ještě na dobu o 40 let delší.

Historie přeshraniční spolupráce

Velké množství typických problémů opakujících se po obou stranách hranice vedly v 50. letech 20. století k prvním pokusům o jejich odstraňování. Motivem k jednáním zástupců příhraničních regionů byly především snahy o trvalé zajištění míru, zlepšení životní úrovně a vyrovnání se vnitrozemským oblastem. Brzy se ukázalo, že stanovených cílů není možno dosáhnout pouze rozvojem podporovaným z národních center, ale že pro jejich naplnění je nezbytně nutné zmírnit nebo zcela odstranit negativní vlivy hranice. Dochází tak ke vzniku **přeshraniční spolupráce** jakožto významného nástroje pro oslabování záporných efektů hranic a zlepšování všedního života tamních obyvatel a meziregionální spolupráce, sloužící transferům poznatků a zkušeností ve vztahu ke specifickým problémům regionů a prosazování principů evropské integrace.

Po II. světové válce byla takováto spolupráce navazována především v pohraničí francouzsko-německém a nizozemsko-německém a ve skandinávských zemích. Scházely jí však odpovídající zákonné a administrativní kompetence jak na komunální, tak na regionální úrovni. Důsledkem této situace bylo zakládání sdružení obcí, která se vztahovala k oblastem společného zájmu a jejichž cílem bylo zlepšit přeshraniční spolupráci. Skupiny těchto sdružení se často spojovaly a vytvářely přeshraniční zastřešující sdružení. Od 60. do 80. let trvale prováděly politiku zlepšování sociálně-kulturní a hospodářské situace lidí, kteří žili v příhraničních oblastech za postupného odstraňování hraničních bariér. Jako velmi citlivé se v pohraničních regionech ukázaly být následující problémy, dosud řešené v kompetenci národních vlád:

- veřejná správa a plánování, odlišné správní 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

Problémy v těchto oblastech vedly k chybně umístěným investicím na obou stranách hranice a k četným absurditám v každodenních situacích. Jednotliví občané a obce v příhraničních oblastech začali přejímat iniciativu a působit na všechny politické a správní úrovně, aby zajistily omezení nebo odstranění hraničních překážek. Příhraniční regiony se držely této politiky během celých 70. a 80. let, a to za pomoci Sdružení evropských příhraničních regionů (AEBR) ve spojení s Radou Evropy, Evropskou komisí a s národními vládami. Síť příhraničních regionů v Evropě se stala významnou silou v rozvoji přeshraniční spolupráce na všech evropských hranicích, při evropské integraci a při rozvoji evropských podpůrných programů ve prospěch příhraničních regionů.

Až do konce 80. let byla situace států Střední a Východní Evropy, stojících mimo tento vývoj, odlišná. Hranice mnohých z nich měly zejména vůči západoevropským zemím téměř neproniknutelnou bariérovou funkci a teprve politické a hospodářské změny vytvořily nové příznivější prostředí pro přeshraniční spolupráci.

Od konce 80. let tak v Evropě proběhly na první pohled rozdílné, ale v podstatě politicky a hospodářsky spolu velice úzce související procesy, jimiž byly zasaženy evropské příhraniční regiony:

- odstraňování vnitřních hranic uvnitř EU a stím spojený přesun jejich funkcí na vnější hranici Unie
- snaha navázat přes tyto vnější hranice EU myšlenkové, politické, kulturní a hospodářské kontakty se třetími zeměmi
- demokratizační proces ve státech Střední a Východní Evropy

V důsledku zmíněných procesů se hranice na počátku 90.let stávají propustnějšími než tomu bylo doposud a ztrácejí svou národně-státní izolovanost. Na jejich místech přesto zůstávají doposud „prázdné“ prostory nebo zde dochází ke styku zón se značnými hospodářskými a sociálními rozdíly. Takové regiony najdeme nejen na styku Evropské unie se zeměmi Střední a Východní Evropy, ale i uvnitř EU a samozřejmě především na hranicích Východní Evropy samotné.

Je tedy zřejmé, že zastřešující cíl – tedy integrace Evropy – vyžaduje mimořádnou pozornost a mimořádnou politiku ve prospěch příhraničních regionů tak, aby byly odstraněny jejich problémy, bránící postupu evropské integrace.

Tento přístup našel své vyjádření ve specifické regionální podpoře příhraničních oblastí, vycházející z obecných zkušeností regionální politiky EU. Od přelomu let 1989-1990 byla založena na „plánech a strategiích přeshraničního rozvoje“ a na příslušných „operačních programech“ v rámci nové iniciativy společenství pod označením Interreg.

Regionální a místní orgány v příhraničních regionech rychle zareagovaly na tyto příznivé podmínky pro poskytování této podpory. Pokud již neexistovaly, byly na všech vnitřních a mnoha vnějších hranicích EU vytvořeny „přeshraniční regiony“ s dlouhodobými cíli a strategiemi. Aby byly vyřešeny právní problémy, iniciovala Rada Evropy smlouvy a modely, EU se starala o sladění mnoha oblastí zákonodárství a národní vlády podporovaly tento vývoj prováděcími smlouvami v rámci konvencí Rady Evropy a zvláštními právními formami.

Ve Střední a Východní Evropě se pokusy o přeshraniční spolupráci objevovaly pochopitelně poněkud váhavě, neboť tyto hranice byly pevně uzavřeny. Velké rozdíly a historické faktory vyžadují, aby zde přístupy k přeshraniční spolupráci byly připraveny velmi pečlivě a ohleduplně. A právě na těchto dříve pevně „uzavřených“ hranicích je nutné spolupracovat na přeshraniční úrovni při ovlivňování všech stránek života lidí, obcí a regionů, aby se vyrovnaly zeměpisné nevýhody příhraničních oblastí a obrovské rozdíly v příjmech a infrastruktuře podél vnějších hranic EU. Lidé na obou stranách hranice si musí

vypěstovat společné historické vědomí a najít společný způsob myšlení, zaměřený k evropské budoucnosti. Příhraniční oblasti s národnostními menšinami budou vyžadovat mimořádně diferencovaný a citlivý přístup.

Dnes již existují četné příhraniční a přeshraniční regiony (euroregiony nebo podobné struktury), v nichž jsou realizovány přeshraniční iniciativy a pilotní akce takřka ve všech státech Střední a Východní Evropy. Jejich regiony jsou podporovány přeshraničními programy v rámci podpory EU pro tuto oblast (Phare-CBC a TACIS-CBC). Výhodou těchto středoevropských a východoevropských regionů je možnost poučit se ze zkušeností zemí Evropské unie v navazování přeshraniční spolupráce se sousedními oblastmi na místní, regionální i národní úrovni.

Hlavními cíli přeshraniční spolupráce ve Střední a Východní Evropě jsou:

- přeměna hranice coby dělící čáry na místo setkání sousedů
- překonání vzájemných předsudků a animozit mezi obyvatelstvem příhraničních oblastí, jež jsou historickým důsledkem
- budování demokracie a funkční regionální a komunální správy
- překonávání národní periferní polohy a izolace
- podpora hospodářského růstu a růstu životní úrovně
- rychlé začlenění do Evropské unie při zachování si co nejvyššího stupně autonomie

Procesy iniciované na přelomu 80. a 90. let mají bezprostřední vliv na všechny pohraniční regiony a vedly k podstatnému geografickému rozšíření a intenzifikaci přeshraniční spolupráce. Zásadní význam pro další vývoj mají především:

- nepřetržitá demontáž vnitřních hranic EU po 1. lednu 1993 doprovázená posunem od národních státních hranic směrem k vnějším hranicím EU s jinými státy. Význam tohoto procesu se zvyšuje po přijetí Rakouska, Švédska a Finska;
- snaha o navázání kontaktů směrem za nové vnější hranice EU s cílem napomáhat intelektuálním, politickým a hospodářským výměnám s třetími zeměmi, např. se Švýcarskem, se zeměmi střední a východní Evropy a se Středomořím.
- plánované přijetí nových členů v roce 2004 a další posunutí vnějších hranic EU

Tato spolupráce probíhá na úrovni vládních komisí a komisí pro územní plánování nabo na regionální a lokální úrovni ve formě přeshraničních euroregionů nebo obdobných uskupení. Nové trendy s sebou přinesly také nové výzvy a nutnost vrátit se k filosofii, z níž přeshraniční spolupráce ve svých počátcích vyšla.

Filosofie přeshraniční spolupráce

Filosofie přeshraniční spolupráce předpokládá, že dva nebo více příhraničních regionů si společně rozváží své rozvojové záměry a priority a podniká rozvojové akce, místo aby jednaly samostatně a své případné partnery na druhé straně hranice hledaly až dodatečně.

Nestačí jen jednoduše sladit národní plány nebo přidat několik návrhů na projekty a nazývat to “přeshraničním vlivem”. Přeshraniční spolupráce se také nemůže vytvářet pouze proto, že jsou dostupné externí programy s dotacemi, i když je pochopitelné, že tyto programy působí jako významný stimul spolupráce.

Pokud chce být přeshraniční spolupráce efektivní musí být uskutečňována na široké základně a od samého počátku společně.

- Měla by zaprvé zahrnovat všechny stránky každodenního života v příhraniční oblasti: podnikání, práci, volný čas, kulturu, sociální zařízení, bydlení, plánování atd.
- Zadruhé by se měla provádět každý den a měli by se na ní podílet partneři ze všech oblastí a sociálních skupin na obou stranách hranice.
- Zatřetí by měla být uskutečňována na všech správních úrovních, tj. národní, regionální i místní.

Kromě široké spolupráce na všech úrovních zahrnuje toto pojetí spolupráce také nutnost zavádění koordinovaných procesů mezi jednotlivými úrovněmi tak, aby nedocházelo ke kompetenčním sporům, plynoucím z rozdílných správních struktur na obou stranách hranice.

Tato “intenzivnější” forma přeshraniční spolupráce byla po mnoho desetiletí úspěšně praktikována v různých evropských příhraničních regionech.

Principy spolupráce

Sdružení evropských příhraničních regionů (AEBR) přijalo následující principy přeshraniční spolupráce:

- partnerství;
- subsidiaritu;
- existenci přeshraniční rozvojové koncepce nebo strategie;
- společné struktury na regionální(lokální) úrovni a vlastní finanční zdroje

S těmito principy byl vysloven všeobecný souhlas a staly se základními předpoklady pro podpůrné programy EU.

Partnerství a subsidiarita

Princip partnerství zahrnuje dva prvky: vertikální partnerství, tj. zahrnutí národní, regionální i místní úrovně na každé straně hranice; a horizontální partnerství, tj. mezi partnery z obou stran příhraničního regionu.

Vertikální partnerství se váže na vztah mezi úrovní EU (tam, kde je to vhodné), národní úrovní a (často nově vytvořenou) regionální a místní úrovní. Vertikální partnerství vytvořené za tímto účelem by mělo přistupovat ke stávajícím strukturám nebo by je mělo doplňovat a nemělo by s nimi soutěžit.

Horizontální partnerství se váže na vztah mezi partnery po obou stranách hranice. Tento princip je založen na paritě obou partnerů bez ohledu na geografickou či hospodářskou velikost země ani na jiné parametry jako je třeba počet obyvatel. Má-li být vytvořen tento typ horizontálního partnerství, musí být překonána řada překážek, které se týkají rozdílů ve správě, kompetencích a finančních zdrojích.

Zkušenost ukazuje, že přeshraniční spolupráce je nejúspěšnější v oblastech, kde iniciativu převezmou regionální a místní činitelé. Tento "přístup zdola nahoru" k uznání principů vertikálního a horizontálního partnerství umožňuje spolupráci na základě principu **subsidiarity**. V tomto kontextu také subsidiarita znamená posilování regionální a místní úrovně delegováním kompetencí na nejnižší možnou správní úroveň. Kompetence regionální a místní správy, jaké má při plnění úkolů na mezinárodní, tj. přeshraniční úrovni, by měly být podobné jako kompetence, které jim byly svěřeny na úrovni národní.

Mnoho dohod, které se týkají otázek přeshraniční spolupráce, bylo uzavřeno na úrovni EU nebo na bilaterální úrovni. Pouze samotné příhraniční regiony mohou naplnit obsah těchto smluv praktickými aktivitami. Překážky pro praktickou spolupráci na regionální nebo místní úrovni spočívají však často ve skutečnosti, že rámcové podmínky, které byly přijaty na vyšší úrovni (EU, bilaterální, multilaterální) ještě nebyly zapracovány do národního zákonodárství.

Přeshraniční “koncepce” nebo strategie

Partnerství a subsidiarita jsou zvláště důležité v procesu plánování a realizace přeshraničních “konceptů” a strategií. Ty jsou nutné, aby byl vytvořen strategický rámec a perspektiva trvalé a dlouhodobé spolupráce. Tyto strategie berou v úvahu příslušné národní plány a určují potřeby a budoucí úkoly přeshraniční spolupráce s cílem překonat myšlení izolované od druhé strany hranice a vytvořit společný pohled na přeshraniční regionální rozvoj. Tento pohled umožňuje partnerům nejdříve identifikovat společné problémy, které přispívají k negativnímu vlivu hranice, a potom najít společný potenciál pro rozvoj. Přeshraniční koncepce jsou obvykle založeny na analýze SWOT, tj. silných a slabých stránek, možností a hrozeb příhraničního regionu, aby mohly být určeny obecné cíle a priority tak, aby byly stávající silné stránky posilovány a slabé stránky redukovány. Tato analýza vede nevyhnutelně k určení podrobnějších priorit a oblastí činnosti, které jsou kvantitativně i časově blíže specifikovány. Z těchto oblastí činnosti mohou být odvozeny krátkodobé až střednědobé operační programy, které pokryjí období tří až pěti let a které zahrnují konkrétní opatření pro přeshraniční spolupráci. Pro rozvoj takových operačních programů, které jsou založeny na celkové analýze regionu, je však podstatná existence rovného partnerství a subsidiarity.

Právní nástroje pro přeshraniční spolupráci

Přímá účast regionálních a místních orgánů při řízení přeshraničních programů je stále omezována velkým počtem překážek a omezení právní povahy. Tyto překážky se vážou na několik faktorů:

- Protože neexistuje žádný jednotný nástroj veřejného práva, který by platil v celé Evropě a byl vhodný pro přeshraniční spolupráci, řídí se stále aktivity dvoustrannými dohodami mezi státy nebo dohodami, které se týkají konkrétních programů a které závisí na politické vůli zainteresovaných stran.

- Některé národní legislativní systémy jsou liberálnější než ostatní v uznávání zákonných pravomocí regionálních nebo místních úřadů pro přímé zapojení do iniciativ v přeshraniční spolupráci a následně do řízení programů. Proto je účast regionálních orgánů v mezinárodních smlouvách rozdílná, a to ovlivňuje stupeň centralizace při řízení přeshraničních programů.
- Přeshraniční spolupráce založená pouze na soukromém právu není uspokojivá, jestliže se týká programů, které vyvolaly a řídí veřejné orgány, protože pak neexistují dostatečné záruky pro obecné zájmy, demokratické řízení a veřejné financování.

K usnadnění přeshraniční spolupráce obecně a přeshraničních programů a struktur konkrétně jsou stále prosazovány různé typy dohod včetně konvencí a úmluv. Existuje také celá škála aktivit v oblasti hospodářské spolupráce, které využívají specifické nástroje evropského práva (např. Evropské hospodářské zájmové sdružení) nebo národního práva (Veřejné zájmové sdružení, smíšené hospodářské společnosti) a které usnadňují spolupráci na úrovni projektů.

Multilaterální smlouvy

Patří k nejdůležitějším a nejstálejším nástrojům, které mají poskytnout rámec pro přeshraniční spolupráci. Z konvencí a mezinárodních smluv mohou být považovány za významné tyto: za prvé mezistátní smlouvy v kontextu regionální integrace (např. smlouva z roku 1977 o přeshraniční spolupráci mezi nordickými zeměmi); za druhé smlouvy, které byly uzavřeny pod záštitou mezinárodních orgánů jako je Rada Evropy (Madridská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci z roku 1980, kterou podepsalo více než 20 zemí, a dodatkový Protokol - v současné době se připravuje).

Tyto nástroje vytyčily jistý počet podmínek pro mezistátní smlouvy nebo smlouvy mezi místními orgány. Jsou přesto limitovány (jako v případě Madridské rámcové úmluvy), protože samy o sobě nejsou smlouvami o přeshraniční spolupráci, ale pouze rámcem, který vyžaduje přenesení do národních zákonů. Navíc se rozdílily v regionálních a místních řídicích strukturách a právních systémech signatářských zemí různí. V mnoha případech to znemožňuje vznik přímých smluv na regionální úrovni, vytvoření stálých orgánů pro spolupráci, které by se řídily veřejným nebo soukromým právem, nebo poskytnutí exkluzivních pravomocí státním orgánům v záležitostech veřejného práva a přeshraniční spolupráce. V praxi neúplnost a omezený záběr těchto nástrojů vedly jednotlivé signatáře Madridské rámcové úmluvy k podpisu dalších smluv.

Bilaterální a trilaterální smlouvy

Pokrývají možnost přeshraniční spolupráce výhradně mezi státními orgány prostřednictvím protokolů a dohod. Tento typ spolupráce je založen na vytváření mezistátních komisí, které mají různé plány činnosti, operují v různých zeměpisných oblastech a obecně se zabývají povzbuzováním spolupráce v oblasti územního plánování nebo v jiných jasně určených oblastech spolupráce.

Tyto dohody mohou také umožnit regionálním orgánům zapojení do spolupráce mezi státními orgány. Toto řešení se používá zejména ve federativních státech, kde smlouvy o spolupráci mezi různými úrovněmi veřejných orgánů umožňují spolupracovat na přeshraničních projektech a, ještě konkrétněji, tyto projekty provádět. Ve většině případů jsou regionální a místní orgány oprávněny uzavírat mezinárodní dohody na úrovni svých pravomocí přímo, ale pod vedením státních orgánů. Stát si tak vzhledem ke svým výhradním pravomocem v zahraničních záležitostech ponechal právo vetovat nebo schvalovat.

Státy se navíc mohou rozhodnout podepsat dohody, které mají dát obecné základy pro regionální a místní přeshraniční spolupráci. Nedávno ratifikovaná Přeshraniční konvence Beneluxu z roku 1989 a Německo-holandská přeshraniční smlouva z roku 1991 představují dva příklady přeshraničních dohod, které jsou založeny na Madridské rámcové úmluvě a které zahrnují možnost, aby regionální a místní úřady a určité veřejné orgány spolupracovaly v záležitostech veřejného práva. Od té doby byly uzavřeny obdobné dohody mezi Francií a Itálií, Francií a Španělskem a mezi Francií, Německem, Lucemburskem a Švýcarskem.

Tyto typy smluv a konvencí mohou být také zkombinovány s přesnými pravidly pro řízení programů spolupráce, což se rychle stává jedním z nejobvyklejších nástrojů přeshraniční spolupráce ve všech stránkách a stadiích programu, zejména:

- plánování;
- monitorování;
- financování.

Německo-holandská přeshraniční smlouva tak umožnila podepsání další dohody o řízení a decentralizované realizaci přeshraničních programů mezi Německem a Nizozemím v rámci Interreg.

Dohody na regionální a místní úrovni

Mezistátní dohody velice často otevřely cestu pro přeshraniční spolupráci mezi regiony, která je založena na dohodách a smlouvách, jež se obvykle řídí veřejným právem - ve shodě s autoritou státu. Mezi nimi stojí za zmínku podepsání mnoha pracovních protokolů, které vedly k utvoření pracovních sdružení na vnitřních i vnějších hranicích Evropské unie (Communauté de Travail des Alpes Occidentales; COTRAO; ARGE Alpen Adria; Communauté de Travail des Pyrénées, CTP; Communauté de Travail du Jura, CTJ; a Communauté de Trabalho do Norte Portugal-Galicia) – takových, které představují opravdové partnerství při přeshraniční spolupráci. Oficiální státní uznání je často nutnou podmínkou, aby přeshraničnímu partnerství bylo umožněno účastnit se řízení přeshraničních programů nebo spolupráce.

Hlavní iniciativy a programy na úrovni Evropské unie

Mimořádná důležitost přikládána řešení problémů příhraničních regionů v Evropské unii našla své vyjádření v podpoře přeshraniční spolupráce, vyjádřené řadou iniciativ, programů a projektů.

Prvním z těchto nástrojů podpory byla iniciativa Společenství Interreg, která začala v roce 1990 a která se týká příhraničních regionů EU. Její úvodní etapa pod názvem Interreg I probíhala v letech 1991-1993 a podporovala 31 operačních programů jak na vnitřní, tak na vnější hranici Evropské unie. Součástí iniciativy byly projekty realizované v zaostalých regionech Cíle 1 a v „základních“ regionech EU zaměřené na dopravu a komunikace, životní prostředí, obchod, turistický ruch, rozvoj venkova a školství.

Na úspěch Interregu I navázala iniciativa Interreg II v období let 1994-1999. Tato iniciativa se týkala tří oblastí:

- Interreg IIA se jako hlavní oblast zaměřoval na přeshraniční spolupráci
- Interreg IIB měl za cíl dokončit výstavbu vybraných energetických sítí
- Interreg IIC se zaměřoval na nadnárodní činnost v prostorovém plánování

V rámci celé iniciativy bylo schváleno 59 operačních programů. Poprvé zahrnovala všechny příhraniční regiony podél vnitřních i vnějších hranic Unie, přičemž počet vnitřních i vnějších hranic v uvedeném období vzrostl díky vstupu Rakouska, Švédska a Finska. Poměr mezi operačními programy určenými pro vnitřní a vnější hranice EU 35: 24.

Aktuálně běžící program Interreg III plánovaný na období let 2000-2006 bude svým rozsahem dosud nejrozsáhlejší iniciativou Společenství pod záštitou Strukturálních fondů. Program bude pokrývat tři základní oblasti:

- Oblast A: přeshraniční spolupráce – pokračování projektů Interreg I a IIA
- Oblast B: nadnárodní spolupráce-rozšíření programu Interreg IIC
- Oblast C: meziregionální spolupráce- nová oblast, reagující na rozšíření prostoru pro spolupráci

Cíle těchto tří oblastí byly definovány následovně:

- Oblast A: Přeshraniční spolupráce mezi sousedními orgány, která povede k rozvoji přeshraničních hospodářských a sociálních center na základě společných strategií udržitelného územního rozvoje
- Oblast B: Nadnárodní spolupráce mezi národními, regionálními a lokálními orgány s cílem podpořit vyšší stupeň územní integrace velkých skupin evropských regionů. Snaha o dosažení udržitelného, harmonického a vyrovnaného rozvoje Společenství a vyšší územní integrace s kandidátskými a dalšími sousedními zeměmi.
- Oblast C: Meziregionální spolupráce vedoucí k lepší efektivitě politik a nástrojů regionálního rozvoje a soudržnosti na základě tvorby sítí, zvláště u regionů, které se rozvíjejí pomalu nebo procházejí transformací.

Základní principy všech tří oblastí iniciativy Interreg III jsou:

- Společné přeshraniční strategie a program rozvoje
- Partnerství a přístup „zdola“
- Komplementarita s „hlavním proudem“ Strukturálních fondů
- Integrovanější přístup k realizaci iniciativ Společenství
- Koordinace mezi iniciativou Interreg III a externími politickými nástroji, zvláště z pohledu rozšiřování

Oblast A představuje nejstarší formu spolupráce napříč státními hranicemi a je jí věnována největší část finančních zdrojů programu (předpokládá se, že oblast získá 50-80% dotací). Oblast může obsahovat dva typy programů:

- První typ se týká jednoho samostatného programu pro celou hranici, který v sobě v případě delších hranic obsahuje několik podprogramů na regionální úrovni (např. na hranicích Španělsko/Portugalsko nebo Německo/Polsko)
- Druhá varianta bude pro jednotlivé části hranice nabízet programy na regionální úrovni (např. na úrovni euroregionu apod.) obdobně jak tomu je u programů Interreg I a IIA na hranicích Německo/Nizozemí, Nizozemí/Belgie, Německo/Francie apod.)

V rámci celé iniciativy Interreg III se očekává opět více jak 50 jednotlivých programů.

Iniciativa Phare CBC

Jako uznání potřeby zesílit spolupráci a stimulovat integraci zemí střední a východní Evropy do EU a inspirována iniciativou Interreg založila EU ve svém rozpočtu na rok 1994 v rámci programu Phare iniciativu pro přeshraniční spolupráci (Cross-Border Cooperation Initiative) – **iniciativu Phare CBC**. Byla vytvořena nová položka rozpočtu se 150 mil. ECU pro podporu přeshraniční spolupráce mezi regiony EU a zemí střední a východní Evropy a zejména pro spolufinancování činností v rámci programů Interreg. Pro realizaci iniciativy CBC byla přijata zvláštní směrnice. Ta specifikuje řadu široce zaměřených opatření, která mohou být podporována, včetně zajištění nebo zkvalitnění přeshraniční technické infrastruktury, jako je zkvalitnění silničního propojení a hraničních přechodů, řízení odpadového hospodářství a životního prostředí, podpora turistiky a, ještě obecněji, rozvoj prostředků ke zlepšení toku informací a komunikací mezi příhraničními regiony. V současné době sledují programy Phare CBC následující cíle:

- Podporovat spolupráci přeshraničních regionů v zemích Střední a Východní Evropy se sousedními regiony zemí EU a pomoci tak překonat specifické problémy, které se mohou z jejich pozice ve národním hospodářství objevovat. Tato spolupráce by měla být spojena se zájmem místních lidí a měla by probíhat způsobem šetrným k životnímu prostředí.

- Podporovat vznik a rozvoj sítí spolupráce na obou stranách hranic a zřízení vazeb mezi nimi a rozsáhlejšími sítěmi společenství.

Od zahájení iniciativy Phare CBC v roce 1994, která vznikla jako protějšek iniciativy Interreg, se v řídicích systémech Interregu aPhare objevilo mnoho rozdílů. Ty vedly k nutnosti koordinace přeshraničních programů a činností, spadajících pod tyto dva nástroje EU. Hlavní rozdíly se dají shrnout následovně:

- Programy Interreg mají pevně zajištěné finanční prostředky z fondů EU po celou dobu trvání programu, zatímco programům Phare jsou oznámeny pouze rámcové návrhy
- Programy Interreg se schvalují na celé období trvání, programy Phare vyžadují každoroční schvalování
- Individuální projekty iniciativy Interreg Evropská komise schvalovat nemusí, zatímco projekty Phare CBC jsou Komisi předkládány pro předběžné schválení
- Na projekty Interreg se nevztahují žádná omezení velikosti, ale projekty Phare musí čerpat minimálně 2 mil. eur (svýjimkou fondů malých projektů)

Tyto rozdíly znesnadňují sjednocení obou stran při realizaci programů a projektů a proto existuje snaha posunout vývoj přeshraniční spolupráce v rámci Phare směrem k iniciativě Interreg.

Phare CREDO

Program Phare CREDO vznikl v roce 1996 s cílem podpořit spolupráci na hranicích východ-východ. Spadají sem tedy příhraniční regiony mezi státy Střední Evropy a zeměmi vzniklými po rozpadu SSSR. K hlavním úkolům programu patří podpora dobrých sousedských vztahů, podpora sociální stability, podpora hospodářského rozvoje přeshraničních regionů a úpomoc směřující k decentralizaci v účastnických zemích. Projekty pak jsou realizovány v různých odvětvích jako je hospodářský rozvoj, sociálně-kulturní spolupráce, městské a regionální služby, lidské zdroje, životní prostředí, místní a regionální správní orgány.

Tacis CBC

Tento program přeshraniční spolupráce byl zahájen rovněž v roce 1996 s cílem financovat přeshraniční činnost v zemích Východní Evropy, sousedících přímo se zeměmi EU nebo se státy Střední Evropy. Jde tedy o příhraniční regiony Ruska, Běloruska, Ukrajiny

a Moldávie. Tacis CBC se soustředil na podporu příhraničních sítí (například vybavení hraničních přechodů), životní prostředí a spolupráci na lokální úrovni.

CARDS

CARDS je iniciativou vzniklou v roce 2000 za účelem poskytnutí pomoci zemím na západě Balkánu – Albánii, Bosně a Hercegovině, Srbsku a Černé Hoře a Makedonii. Program by měl podpořit jejich přeshraniční spolupráci navzájem, mezi nimi a Evropskou unií a mezi nimi a kandidátskými zeměmi EU.

MEDA

Program MEDA je určen finanční a technické podpoře pro nečlenské země ve Středomoří. Možnosti pro uplatnění tohoto programu tedy existují zejména v pohraničních oblastech Španělsko/Maroko, Řecko/Kypr, Řecko/Turecko.

LACE

Projekt LACE je zaměřen na tvorbu vazeb pro evropské příhraniční regiony a od svého počátku je úzce spjat s činností iniciativy Interreg. Hlavními činnostmi v jeho rámci jsou tvorba sítí mezi odborníky, zapojenými do přeshraniční spolupráce, organizování pracovních setkání, seminářů a konferencí, výměna zkušeností z přeshraniční spolupráce, vydávání publikací a tvorba webových stránek.

Etapy přeshraniční spolupráce a vhodné struktury

Evropská kulturní a sociální různorodost dala v členských i nečlenských zemích Evropské unie vzniknout celé plejádě správních a právních systémů, struktur, zákonů a jurisdikcí. Tato různorodost systémů a struktur může velmi ztížit praktickou každodenní spolupráci, a tato situace musí být překonána. Jen tak mohou příhraniční a přeshraniční regiony působit jako most a jako styčná plocha mezi národními systémy a specifiky jejich systémů. Nejvíce postižené příhraniční regiony ne získaly pouze přímou zkušenost s těmito problémy, ale mají také zkušenost s prosazováním spolupráce se všemi zainteresovanými skupinami na obou stranách hranice a s uváděním této spolupráce do života.

Vhodné struktury pro přeshraniční spolupráci se mohou podstatně lišit podle **celkového cíle** (spolupráce ad hoc nebo dlouhodobě udržitelná spolupráce) a také podle **etapy** spolupráce. V obou případech existují různé procesy, metody práce a přístupy k

realizaci iniciativ. Také způsob spolupráce se může velmi lišit. Ať už struktury mají jakoukoli formu, jejich služby závisejí na angažovanosti a důvěře lidí. Na všech úrovních spolupráce je důležité zapojení aktivních jednotlivců včetně politiků, praktiků v existujících veřejných institucích (např. územní orgány, městské správy, vzdělávací instituce), jednotlivců ze soukromého sektoru (např. podniky; profesní komory a svazy), odborových organizací a komunálních seskupení.

Můžeme rozlišit dva základní přístupy, které určují pracovní struktury:

- **jednorázové aktivity** - spolupráce, která je zformována pro konkrétní účel, např. pro vytvoření přeshraničních sítí za účelem výměny informací;
- **strategická spolupráce zaměřená na rozvoj**, jejímž cílem je vytěžit vnitřní potenciál příhraničního regionu pomocí přeshraniční spolupráce a také vypěstovat nové ekonomické aktivity, podporovat vytváření pracovních příležitostí a sociálně-kulturní rozvoj. V tomto pohledu se na přeshraniční region pohlíží jako na samostatný subjekt.

Pro všechny přístupy k přeshraniční spolupráci platí, že různé etapy spolupráce vyžadují různé struktury. Vytváření struktur znamená v prvé řadě propojení – na regionální, místní (a v některých případech na státní) úrovni – činitelů a organizací, které již často existují, a vytváření stálé schopnosti (politické, technické, správní struktury) ke spolupráci.

Přeshraniční spolupráce obvykle začíná individuálními iniciativami, dokonce i když je cíl dlouhodobý, a často závisí na tom, jestli určitý jednatel podnikne první pionýrské kroky. To se týká zejména hranic s citlivou politickou minulostí nebo dějinami a s velmi obtížným kulturním prostředím nebo s problémy, které se týkají etnických menšin.

Během úvodních kontaktů je prioritní, aby se vytvořila důvěra mezi partnery. Důvěru lze vytvořit pouze postupně. Poznat vaše partnery na druhé straně hranice znamená seznámit se s jejich historií, tradicemi a zvyky, politickými a právními strukturami, právním systémem, ekonomickými podmínkami a – to je nejdůležitější – i s jejich jazykem.

Nástrojem, který může být použit během této první fáze, jsou různá přeshraniční fóra nebo sítě, které mohou být vytvořeny v nejrůznějších regionech. Tyto sítě by neměly sloužit pouze jako mechanismus podpory spolupráce ve vztahu k zajištění infrastruktury nebo podporovat obchodní styky, ale měly by také pomoci překonávat největší překážky (např. v kulturní, sociální, vzdělávací a jazykové oblasti) a měly by umožňovat řešení, která by snižovala každodenní hraniční problémy. V tomto smyslu je přeshraniční spolupráce v sociálně-kulturní oblasti stejně důležitá jako sociálně-ekonomická spolupráce. Často poskytuje základnu, na níž se pak budují úspěšné přeshraniční projekty v oblasti

hospodářství a infrastruktury. Přeshraniční spolupráce v kulturní oblasti obecně velmi rychle dosahuje viditelných výsledků, a ty podstatně přispívají k rozvoji pochopení problémů sousední oblasti. To je důležité pro vytváření územních plánů, zabývání se otázkami životního prostředí, přijímání nutných hospodářských opatření nebo pro uskutečňování projektů v infrastruktuře.

Jednorázové aktivity nacházíme na počátku každého typu spolupráce a mohou být startem dlouhodobé strategicky zaměřené přeshraniční spolupráce. Tyto jednorázové aktivity vytvářejí sítě a v některých případech také vedou ke strukturám, které mohou mít násobící efekt tím, že jsou fórem pro podporu širší přeshraniční spolupráce. Přeshraniční informační sítě mohou být navíc využity k založení prvních kontaktů mezi takovými činiteli v regionu, kteří mohou podpořit spolupráci. Tento proces je dále podporován i vytvářením a šířením dvojjazyčných informací ke konkrétním otázkám (např. o možnostech trhu, o výrobcích) a statistikou. Tyto informace nejen zvyšují uvědomění v příhraničních regionech, ale také razí cestu pro vytvoření vazeb mezi stávajícími činiteli v soukromém i veřejném sektoru, např. obchodní vazby (zejména mezi malými a středně velkými podniky), podnikatelská nebo inovační centra, turistické kanceláře nebo univerzitní výzkumné instituce.

Budování těchto přeshraničních sítí se mohou zúčastnit organizace a jednotlivci z veřejného, soukromého i dobrovolného sektoru. Spolupráce může být **“ad hoc”**, zakládat se na jednotlivých opatřeních a zahrnovat příležitostné pracovní skupiny, nebo může být založena na **smlouvách** na místní, regionální nebo státní úrovni. Taková poměrně volná spolupráce může začínat mezi průmyslovými a obchodními komorami, svazy zaměstnavatelů, odborovými organizacemi nebo jinými skupinami, které spolupracují se svými partnery na druhé straně hranice.

Některé obecné **principy** pro zahájení úspěšné přeshraniční spolupráce lze odvodit z různých jednorázových přístupů:

- přeshraniční spolupráce by měla být udržena na dosah jednotlivým občanům na místní a regionální úrovni;
- měli by se jí zúčastňovat volení politici ze všech úrovní (státní, územní a místní orgány a do té míry, nakolik je to možné, i z úrovně EU);
- spolupráce by měla být založena na partnerství a subsidiaritě (“vnitřní” a “vnější”, tj. zahrnutí všech, kdo mohou přispět k přeshraničnímu procesu, uvnitř i vně regionu);

- přeshraniční struktury se společným rozpočtem musí vznikat jako výsledek rozvíjející se spolupráce a jako její nástroj, nikoli samoučelně jen pro svou existenci.

Strategická spolupráce zaměřená na rozvoj vyžaduje dlouhodobý přístup. Je založena na analýze potenciálu pro hospodářský a sociální rozvoj regionu na hranicích EU, která určuje klíčové priority a pole činnosti nebo opatření pro přeshraniční spolupráci. Jedním z prvních kroků je definovat přeshraniční region. K hlavním kritériím by tu měly patřit spíše společné problémy a záležitosti, společné zájmy nebo obavy v různých příhraničních oblastech než pouze zeměpisné nebo administrativní faktory.

Cílem přeshraničních rozvojových koncepcí je poskytovat informace a analýzu pro integrovaný a dlouhodobý (řekněme 15– 20 let) strategický přístup, která určuje konkrétní priority – osy, kolem kterých se mohou umístit jednotlivé projekty. Z těchto dlouhodobých strategií budou v druhé řadě pak odvozeny krátkodobé (řekněme 3– 5 let) operační programy.

Tento dlouhodobý a setrvalý přístup má aktivizovat a rozvinout stávající vnitřní rozvojový potenciál příhraničního regionu pomocí nástrojů přeshraniční spolupráce. Konečným cílem je podpoření nových hospodářských aktivit, rozvoj hospodářské základny, podpora vytváření pracovních míst a další podpora přeshraničního rozvoje regionů na hranicích EU, a to ve všech oblastech života. Tento konkrétní přístup k rozvoji příhraničních regionů je podporován ze strany EU pomocí řady iniciativ a programů, zejména iniciativ Interreg a Phare CBC.

V této etapě je důležité, aby byla ustanovena stálá přeshraniční struktura, která by souvisle provázela proces strategického rozvoje a sledovala ho. To mohou být **stálé pracovní skupiny** nebo **přeshraniční sekretariát** s členy z obou stran přeshraničních regionů. V této pokročilejší fázi budou také potřeba přeshraniční rozhodovací struktury a systémy finanční a technické podpory (z vnějšku i vnitřku příhraničního regionu).

Realizace dlouhodobé přeshraniční strategie zaměřené na konkrétní úkoly vyžaduje funkční řízení přeshraniční rozvojové koncepce. Je třeba vymezit odpovědnost i kvalitativní a časové priority. Co se týče realizace celkové přeshraniční strategie, bude mít některé části, které mohou být řešeny pouze s pomocí EU (např. iniciativy Společenství jako Interreg, strukturální fondy), s pomocí úřadů na státní úrovni (např. národní podpůrné programy), nebo je mohou řešit samy přeshraniční regiony na regionální a místní úrovni. Vzhledem k rozdílným strukturám a jurisdikcím v celé Evropě je třeba nacházet konkrétní řešení pro praktické řízení těchto programů.

Jak přeshraniční strategie, tak respektování principů partnerství a subsidiarity jsou podstatnými podmínkami, které musí být splněny pro úspěšné řízení přeshraničních

rozvojových koncepcí a projektů na regionální a místní úrovni. Tyto principy se musí odrazit v praktických řešeních vyvinutých pro každý region a je nutno je použít v etapách plánování programu i při jeho realizaci.

Cíleně zaměřená přeshraniční spolupráce dříve nebo později vyžaduje stálé a závazné **přeshraniční struktury**. Struktury by měly mít technicko-správní, finanční a rozhodovací pravomoci přiměřené jejich rostoucím úkolům. V rozhodovacích orgánech s politickou nebo řídicí odpovědností by mělo být rovnocenné zastoupení účastníků z obou stran hranice bez ohledu na velikost, počet obyvatel a jurisdikci.

Techničtí a administrativní pracovníci, kteří jsou zapojeni do přeshraničních úkolů, musí být podřízeni přeshraniční struktuře. To pomáhá překonávat překážky, které vznikají z úzkých národních zájmů a provinčního myšlení. Je to jediný způsob, jak dosáhnout přeshraničního regionálního konsensu, který je vnitřně přijatelný a i navenek věrohodný.

Absence přeshraničních rozvojových struktur a strategií vytváří vážné omezení pro rozsah zájmů EU a jednotlivých států o příhraniční regiony a jejich podporu. Je velmi pochybné, nakolik by příhraniční regiony mohly získat přenesené pravomoci, přímo dostávat finanční zdroje nebo být jinak pověřeny řízením takových programů, jako jsou programy Interreg.

Zatímco vytvoření "čistých" přeshraničních struktur je v omezeném časovém prostoru poměrně obtížné, některá praktická opatření mohou být provedena vcelku rychle. Realizace přeshraničního řízení programů a projektů může být uskutečnitelná krátkodobě na základě soukromého práva a dlouhodobě na základě práva veřejného. Bez vážných problémů lze na obou stranách hranice vytvořit národní svazy podle veřejného práva použitelného v každé jednotlivé zemi. Tyto státní nebo regionální struktury (národní právní "berličky") slouží k uzavření přeshraniční smlouvy na základě soukromého práva, a tím ke zformování sdružené přeshraniční struktury.

Vyspělé struktury pro spolupráci na holandsko-německé hranici jsou často považovány za výsledek konkrétních politických a geografických faktorů. I když je v tom část pravdy, základní východisko je v celé Evropě stejné: právní struktury totiž musí být upraveny podle rozličných regionálních a národních požadavků. Toho je možno dosáhnout, jak se v posledních letech například ukázalo na portugalsko-španělské hranici a na hranicích Německa s Polskem a s Českou republikou.

Přeshraniční struktury se mohou výrazně lišit z hlediska rozsahu funkcí, způsobilosti (technických, finančních, rozhodovacích) a účelu. Nejběžnějšími typy přeshraničních struktur jsou:

- Euroregiony, které představují řádně zřízené právnické osoby, jsou víceúčelové a mají rozsáhlá oprávnění. Mnoho z nich hraje klíčovou roli při vývoji a řízení programů Interreg.
- Pracovní společenství, která jsou založena na pracovních dohodách, mají omezená oprávnění a při řízení programů Interreg jsou používána jen zřídka.

Z pohledu České republiky hrají v přeshraniční spolupráci zřejmě nejdůležitější roli právě euroregiony. Představují sdružení územních jednotek za účelem výměny informací a zkušeností, společného řešení problémů a spolupráce přes hranice především na komunální úrovni a jsou jednak nástrojem, jednak institucionalizovaným orgánem přeshraniční spolupráce.

Nejstarším z euroregionů na našem území je Euroregion Egrensis, založený v roce 1991 jako regionální pracovní sdružení okresů a obcí v oblasti severního Bavorska, Vogtlandska a západních Čech, později také okresů Durynska. Hlavním mottem pro jeho založení bylo přispět k porozumění a toleranci a partnersky působit mezi Svobodným státem Bavorsko, Svobodným státem Sasko a Českou republikou v režimu, překračujícím hranice. V podstatě obdobných intencích vznikají v 90. letech také další naše euroregiony, zprvu především na hranici s SRN (Nisa, Krušnohoří, Šumava, Labe), poté i na všech dalších hraničních úsecích.

Použitá literatura:

- Jeřábek, M. (ed.) (1999): Geografická analýza pohraničí České republiky. SoÚ AVČR, Praha.
- Gabbe, J., v. Malchus, V., Martinos, H. (2000): Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. LACE
- MMR ČR (1997): Cesta do Evropské unie. MMR, Praha
- Havlíček, T., Chromý, P. (2001): Příspěvek k teorii polarizovaného vývoje území se zaměřením na periferní oblasti. In: Geografie-sborník ČGS č.1, roč.106. Praha

Literatura k přeshraniční spolupráci:

- ADAMČÍK, S., KOLIČ, P., MALINOVSKÝ, J. (1995): Euroregiony z pohledu transformace ekonomiky a legislativy České republiky. Region. revue č.2, s. 3-12.

BIRK, F.(2000): Identitätsraummanagement als Ansatz der sozialräumlichen Integration in grenzüberschreitenden Regionen – das Beispiel der Euregio Egrensis. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth, Heft 190, 290 s.

BÜRKNER, H.-J. (1997a): Probleme der Regionalentwicklung im Dreiländereck in Vergangenheit und Zukunft. In: Jurczek P. (ed.): Regionale Entwicklung über Staatsgrenzen (Das Beispiel der Euregio Egrensis), Kommunal- und Regionalstudien Nr.23, Kronach, München, Bonn, s. 67.

GABBE, J.: EUREGIO - Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS); Staatsgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit des Landes NRW, Dortmund 1985

HOUŽVIČKA, V. (1997): Euroregions as Factors of Social Change within the Czech-German Borderland. In: Räumlichen Auswirkungen des Transformationsprozesses in Deutschland und bei den östlichen Nachbarn. Leske+Budrich, Opladen, s. 185-195.

HUTAR, Z., CZERNÁ, I. (1998): Týden euroregionů: umíte bruselsky? Nové trendy při financování přeshraniční spolupráce. S'98, č.39, s. 26-27.

JEŘÁBEK, M. (1998): Pozice euroregionu Egrensis v přeshraniční spolupráci mezi ČR a SRN (severozápadními Čechami a Saskem). In: Regio '98 (Sborník z konference Podniky, regiony a euroregiony před vstupem ČR do EU), FEK Cheb – ZČU Plzeň, Mariánské Lázně, s. 119-124.

KOWALKE, H. (1999): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen „Ost“ und „West“. Die neuen Euroregionen an der östlichen Grenze der EU. Praxis Geographie 29, N. 9, S. 22 – 26.

LEDNICKÝ, V., WAHLA, A., ŠINDLER, P. (2001): Euroregiony a sdružení obcí a měst na česko-polském příhraničí. 1.vyd. Ostrava: Ostravská univerzita, 60 s.

PATOČKA, J. (1995): K některým aspektům rozvoje euroregionů v ČR. In: Cahiers č. 9 (Territoires en mutation), CeFReS, Praha, s. 103-113.

VIDLÁKOVÁ, O. (2000): Přeshraniční spolupráce v ČR na příkladu Euroregionu Nisa (několik poznámek právních a správních). Geografie – Sborník ČGS, 105, č. 1, ČGS, s. 93-94.

ZÁMEČNÍK, J. (1995): Praktické zkušenosti ze spolupráce překračující hranici Euroregion Nisa. In: Cahiers č. 9 (Territoires en mutation), CeFReS, Praha, s. 133-136.

ZICH, F. (1992): Die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der Bevölkerung des böhmischen Teils der Euroregion Egrensis. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 100, Universität, Bayreuth, s.

ZICH, F. (1999): *Nositelé přeshraniční spolupráce*. Výsledky sociologické empirické sondy uskutečněné na českých a německých základních školách v rámci euroregionu Egrensis. Sociologický ústav AV ČR Praha

