

**Přeshraniční spolupráce:
Vytváření a management kooperačních procesů
územního rozvoje v německo-polsko-českém pohraničí**

Disertační práce k získání titulu Dr.-Ing.
na Univerzitě Dortmund, fakulta Územního Plánování

- Shrnutí -



Robert Knippschild

Leibniz-Institut pro ekologický územní rozvoj v Drážďanech (IÖR)

Školitelé

Prof. a. D. Dr. techn. Klaus R. Kunzmann

Univ.-Prof. Dr. rer. nat. Dr. rer. hort. habil. Dr. h. c. Bernhard Müller

Zkoušející

Univ.-Prof'in Dr.-Ing. Sabine Baumgart

15. srpna 2007

Shrnutí

Překlad Hana Karlova

Odůvodnění práce, vymezení problémů, stanovení cílů, struktura

V přeshraniční spolupráci v oblasti územního rozvoje na německo-polsko-české hranici nastalo v současné době dilema. Na jedné straně jsou rámcové podmínky pro spolupráci tak dobré jako nikdy předtím a potřeba přeshraniční spolupráce je enormní. V programovacím období 2007-2013 jsou z Evropských strukturálních fondů pro teritoriální spolupráci k dispozici enormní dotační prostředky. Zavedení nového právního instrumentu Evropského seskupení pro územní spolupráci umožňuje překonání nedostatku právních podmínek. Proces evropské integrace pokračuje dále a Schengenská úmluva v Polsku a v České republice nabyla účinnosti v prosinci 2007. Evropská a národní politika územního rozvoje intenzivně vyžaduje přeshraniční spolupráci v návaznosti na demografické změny, na cíl polycentrálního územního rozvoje a zabránění územně-strukturálního chybného vývoje. Na druhé straně je možné často pozorovat kooperační procesy, které nejsou souvislé anebo výsledky nesplnily očekávané, vysoce nastavené cíle. Toto vede ke kooperačnímu útlumu ze strany dotčených aktérů. Cílem práce je proto zodpovězení následujících otázek:

- Čím může přispět přeshraniční spolupráce v územním rozvoji v pohraničí?
- Jaké faktory pro dosažení úspěchu mohou být pro spolupráci v německo-polsko-českém pohraničí identifikovány?
- Jak se vyvíjí přeshraniční spolupráce v návaznosti na přirůstající zkušenosti?
- Jakou roli zde hraje teritoriální dimenze?

Dále jsou pro aktéry zpracovány praktické informace a doporučení k vytváření a managementu přeshraničních kooperačních procesů v oblasti územního rozvoje. Cílem je poskytnout vědomosti za účelem podpory souvislých kooperačních procesů.

Jaký je současný stav znalostí o přeshraničních kooperačních procesech?

Ke zjištění stavu výzkumu a ke stanovení otázek této práce jsou s ohledem na jejich obsah diskutovány tři teoretické přístupy. Jedná se o obecné vysvětlující přístupy ke vzniku a průběhu spolupráce mezi více subjekty, plánovací teoretické přístupy k řízení a spolupráci stejně tak jako vysvětlující přístupy k sítím, aktérům a komunikaci v přeshraniční kontextu. Z těchto úvah je odvozeno devět teoretických hypotéz o faktorech, které mají vliv na přeshraniční kooperační procesy v oblasti územního rozvoje, které strukturují empirické shromažďování dat a jejich vyhodnocení v práci. Tyto je možné rozdělit na exogenní a endogenní faktory. Exogenní faktory, které mají na kooperační procesy vliv, jsou

- velikost území, ve kterém kooperace probíhá a existence zkušeností zúčastněných měst a regionů,
- potřeba kooperace ve městech a regionech,
- transformační procesy, různé správní struktury, vztah mezi politikou a správou,
- transnárodní organizace a právní instrumenty,
- jazyky, výhrady a kulturní rozdíly.

Endogenní faktory jsou:

- náklady na transakce, finanční zdroje a dotace,
- cíle, očekávání a témata,
- aktéři, jejich kompetence a personální zdroje,
- vytvoření, management a moderace kooperačních procesů.

Empirický průzkum projektů

Kooperační procesy byly zkoumány ve třech projektech, přičemž velikost kooperačního území byla odlišná:

- „Město 2030 – Společný vzor pro Evropské město Görlitz/Zgorzelec“
- „Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou – Svazek měst Malý trojúhelník“
- „ENLARGE-NET – Přeshraniční síť mezi městy a regiony v Sasku, Dolním Slezsku a severních Čechách v souvislosti s přípravou na rozšíření EU“

Největší proměnné těchto studií byly: velikost kooperačního území, již existující zkušenosti s kooperací, stanovení cílů a doba trvání kooperačních procesů, dotace a dále forma managementu. Všechny studie byly multisektorální, uskutečnily se v německo-polsko-českém pohraničí a jejich cílem byl rozvoj měst a regionů.

Data byla shromážděna během 16 expertních rozhovorů na předem stanovené otázky v německém, polském a českém jazyce, při analýze dokumentů, stejně tak při účasti na dvou ze třech uvedených projektech. Shromažďování a vyhodnocení dat bylo strukturováno podle výše uvedených hypotéz. Vyhodnocení dat bylo prováděno ve dvou stupních, na základě uvedených devíti teoretických hypotéz a na základě uvedených studií.

Nejdůležitější faktory, které mají vliv na přeshraniční kooperační procesy

Empirický průzkum ukázal, že všechny zvažované faktory, které ovlivňují kooperační procesy, jsou relevantní, nicméně rozdílně, co se týče rozsahu a způsobu:

Velikost území, na kterém kooperace probíhá, má vliv na přeshraniční kooperační procesy. Čím větší je vzdálenost mezi kooperujícími partnery, tím abstraktnější jsou témata spolupráce a komunikační procesy náročnější. S přirůstajícími kooperačními zkušenostmi se kromě toho zvětšuje území, ve kterém spolupráce probíhá.

Potřeba kooperace není přes zjevné výzvy v oblasti územního rozvoje v pohraničí vyjasněna nebo na ni jsou různé názory. Zde se osvědčily intenzivní fáze za účelem identifikace potřeby kooperace.

Rozdílné správní struktury brání sice kooperaci, ale lze je překonat. Překážkou jsou spíše rozdílně velké personální zdroje v kooperujících správních subjektech. Zvláště rozsáhlá správa na německé straně je často kooperačními partnery vnímána jako nepřehledná a neflexibilní.

Chybějící transnacionální organizace a právní instrumenty tvoří překážku kooperace. Čím je spolupráce konkrétnější, tím více pro ni chybějí rámcové podmínky. Rozšíření EU v roce 2004 vytvořilo pozitivní klima pro spolupráci, nicméně očekávání nebyla naplněna a místy se objevovala rezignace. Euroregiony jako přeshraniční instituty sotva ve zkoumaných projektech kooperaci ovlivnily.

Rozdílné jazyky, výhrady a kulturní rozdíly rovněž ovlivňují kooperaci. S přirůstajícími zkušenostmi je ovšem na rozdílné jazyky a kulturní rozdíly nahlíženo spíše jako na obohacení než na překážku, výhrady mezi národy postupně mizí.

Transakční náklady, finanční zdroje a dotace hrají velkou roli. Transakční náklady kooperace jsou v přeshraničním kontextu všeobecně vysoké, především pokud se spolupracuje v rámci velkého území. Důležitou funkci zde mají dotace, které především na začátku kooperačních procesů kompenzují tyto náklady. Absolutně nezbytným předpokladem je rovněž zapojení vlastních zdrojů ze strany kooperačních partnerů, jelikož tím jsou partneři zavázáni k činnosti. Důležité je kromě toho i spravedlivé rozdělení dotací.

Cíle, očekávání a témata kooperačních procesů musí partneři vědomě identifikovat. Cíle a očekávání jsou i při kooperaci v rámci malého území difúzní a heterogenní. V této souvislosti hrozí stanovení přehnaných cílů a přehnaná očekávání, která mohou být škodlivá. Intenzivní fáze za účelem stanovení cílů a témat se osvědčily.

Zúčastnění aktéři, jejich kompetence a personální zdroje hrají při přeshraniční kooperaci značnou roli. I při kooperaci v rámci institucí je třeba určit klíčové aktéry. Přeshraniční spolupráce nefunguje sama od sebe. Aktéři v rámci správních orgánů mohou být jen podmíněně zapojeni do procesů, které vyžadují flexibilitu, kreativitu a připravenost nést rizika. Včasné a pravidelné zapojení politických aktérů má centrální roli. Zapojení jiných aktérů mimo veřejnou správu bylo ve všech zkoumaných projektech velmi komplikované.

Kromě toho má velký význam *vytváření, management a moderace kooperačních procesů*. Přeshraniční kooperační procesy musí být za všech okolností vytvářeny vědomě a musí být profesionálně řízeny. V této souvislosti se osvědčila rovnoprávná kooperační místa k zajištění souvislých komunikačních procesů, stejně tak jako externí moderace.

Z pozorování, nejen v rámci zkoumaných konkrétních projektů, je možné odvodit pět nejdůležitějších faktorů, které ovlivňují přeshraniční kooperační procesy, a které rovněž ovlivňují úspěšnost těchto procesů:

- kontinuita a dlouhodobá perspektiva kooperačních procesů,
- přiměřené cíle a přiměřené strategie,
- klíčoví aktéři ve správě a politice,
- koordinační místo, stejně tak jako
- existence dotačních prostředků na začátku procesů.

Nejdůležitější poznatky z konkrétních studií

Intenzita komunikačních procesů mezi městy Görlitz a Zgorzelec nemohla být po ukončení projektu *Město 2030 Görlitz/Zgorzelec* zachována. Jako cíl byly stanoveny pozoruhodné dohody a výsledky, které vyústily v modifikovanou kooperační smlouvu. Mnohé ujednané dohody zůstaly bez politických konsekvencí, neprosadily se v dalších rozhodovacích procesech nebo nebyly realizovány. Momentálně zřejmě chybí klíčoví aktéři spolupráce v obou městech. Plánované kooperační místo, které by zajišťovalo kontinuitu komunikačních procesů, nebylo zřízeno.

Ve *Spolku měst malý trojúhelník Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou* se proti tomu lépe podařilo upevnit a institucionalizovat spolupráci a politické jednání přizpůsobit cílených kooperačním výsledkům. Společně zpracované strategie a zřízené přeshraniční organizační struktury umožňují souvislý komunikační proces a realizaci společných projektů a záměrů, podobně jako v případě sdružení činném v rámci průmyslových zón, nebo v případě společného řízení osídlování ploch. Závaznost kooperace je dotvářena společným fondem, který rovněž umožňuje jednodušší spolufinancování společných záměrů. Momentálně sice neexistuje žádné koordinační místo, nicméně ve všech třech městech byli určeni interní koordinátoři.

Projektem *ENLARGE-NET* byla iniciována časově omezená spolupráce v rámci velkého území, ve kterém neexistovaly velké zkušenosti s kooperací. Tento přístup se osvědčil jen částečně. Intenzivní kooperační proces byl po ukončení projektu zeslaben. Z části přehnané

cíle a očekávání nemohly být dosaženy. V procesu byly ovšem dosaženy těžko měřitelné „soft“ výsledky, jako je poznání aktérů, výměna zkušeností a odbourání stereotypu, které taktéž nemohou být podceňovány, jelikož tvoří základ pro budoucí kooperaci.

Jak je třeba přeshraniční spolupráci vytvářet a řídit?

Z uvedených praktických znalostí je možné vyvodit následující doporučení k vytváření a managementu přeshraniční spolupráce v oblasti územního rozvoje v německo-polsko-českém pohraničí, na jedné straně obecně k centrálním faktorům ovlivňujícím kooperaci a na druhé straně specificky k uvedeným konkrétním studiím. Obecná doporučení jsou:

- přeshraniční spolupráce musí být vědomě vytvářena a řízena,
- při spolupráci je třeba vzít v úvahu velikost území, ve kterém má kooperace probíhat a zkušenosti zúčastněných měst a regionů s kooperací; kooperaci je třeba zahájit v rámci menšího přehledného území a v případě potřeby toto území rozšířit,
- zřídit přeshraniční organizační struktury a zajistit kontinuitu,
- zřídit koordinační místo,
- zapojit externí moderátory a vědecké spolupracovníky,
- překonat právní překážky,
- identifikovat přiměřené a společné cíle,
- vytvořit a písemně stanovit společné strategie a přizpůsobit jim další rozhodování,
- zapojit klíčové aktéry ze správy a politiky,
- umožnit souvislou a pravidelnou komunikaci,
- iniciovat politické konsekvence; společně rozhodovat,
- získat dotace, vyčlenit vlastní prostředky,
- kooperaci vyhodnocovat a vytvořit zpětnou vazbu.

Jak pokračovat dále v prozkoumaných regionech a městech?

V projektu *Evropské město Görlitz/Zgorzelec* se doporučuje spolupráci znova zintenzivnit, upevnit ji na vysoké úrovni a institucionalizovat ji. Učelné by bylo zřídit kooperační místo, které by zajišťovalo pravidelnou komunikaci pracovních skupin a sloužilo by jako kontaktní místo. Cíle stanovené v projektu *Město 2030 Görlitz/Zgorzelec* by měly být znova diskutovány, jejich aktuálnost by měla být prověřena a tyto cíle by měly být realizovány a zohledňovány v budoucích politických rozhodnutích.

Centrální výzvou v projektu *Svazek měst malý trojúhelník Zittau, Bogatynia, Hrádek nad Nisou* je upevnit stávající přeshraniční struktury a směřovat konsekventně činnost v těchto třech městech k uspokojení potřeb společného rozvoje těchto měst a regionů. K překonání chybějícího právního rámce kooperace je třeba prozkoumat možnost založení Evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) za účelem realizace projektu. Kromě toho nabízí Cíl 3 – Dotační prostředky pro přeshraniční spolupráci (pokračování programu INTERREG III A) v novém programovacím období EU nové možnosti pro spolupráci. Zvažuje se i zřízení koordinačního místa. Mělo by být pravidelně pokračováno ve formulaci existujících strategických dokumentů.

Nebylo by smysluplné formulovat doporučení pro území, ve kterém byla plánována kooperace v rámci projektu *ENLARGE-NET*. Nicméně by se měly v projektu vzniklé idey prověřit a znova diskutovat. V úvahu přichází strategie rozvoje regionu v rámci většího prostoru s cílem vyvarovat se chybného vývoje, stejně tak jako se lépe připravit na

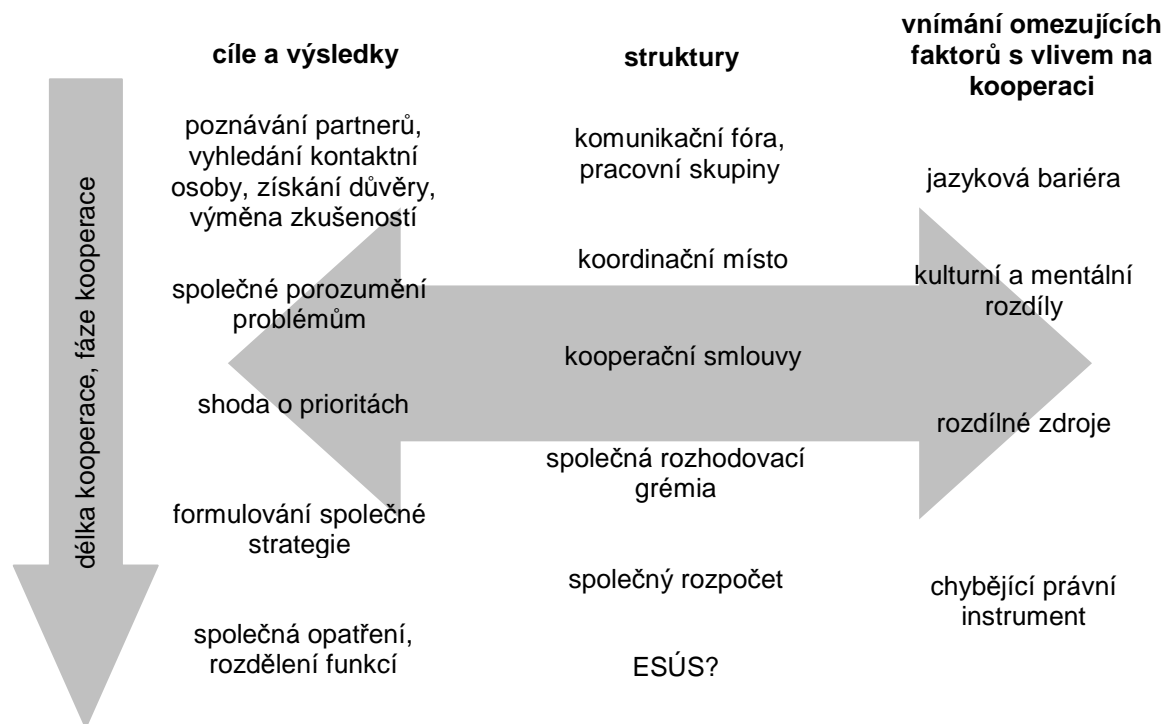
následující programovací období pro poskytování dotací z EU, zvláště prostředků v rámci Cíle 3 k podporování teritoriální spolupráce. Zde by mohly být využity vzniklé kontakty.

Vývoj kooperace, rozdíly mezi výsledky kooperace a jejími užity a územní dimenze kooperace

V závěru jsou vyznačeny získané teoretické poznatky práce. Existující přístupy k typizování přeshraničních kooperačních procesů mohou být konkretizovány. Přitom je diskutován obsah kooperace, organizační struktura, stejně tak jako podstatné faktory, které kooperaci ztěžují, v souvislosti s délkou spolupráce.

Zatímco na začátku přeshraničních kooperačních procesů se očekává dosažení komplikovaně měřitelných „soft“ cílů a výsledků, v průběhu další kooperace je počítáno s konkrétnějšími výsledky a je usilováno o lépe měřitelné cíle. Dále dochází ke změně organizační struktury kooperace. S postupující kooperací jsou tyto struktury závaznější a nabývají formálnějšího charakteru. Zajímavé je rovněž, že vyšly v různých fázích kooperace najevo různé faktory, které kooperaci omezují, popř. jsou takto vnímány. Zatímco na začátku kooperace je na jazykovou bariéru, kulturní a mentální rozdíly nahlíženo jako na omezující faktory, s postupující kooperací si zúčastnění partneři na tyto faktory zvykají a berou je jako obohacení. Na jedné straně nevznikají na začátku kooperace, jež chce dosáhnout „soft“ výsledků, problémy z důvodu chybějícího právního rámce, na druhé straně tento nedostatek brání realizaci konkrétních společných záměrů.

Nerovnováhou mezi těmito třemi dimenzemi a v jednotlivých fázích stanovenými nepřiměřenými cíli, strukturami a předpokládanými faktory, jež spolupráci ovlivňují, může dojít k narušení kooperačních procesů. Hrozí stanovení přehnaných cílů, přecenění nebo podcenění zúčastněných aktérů, neadekvátní organizační struktury a neočekávané faktory s vlivem na kooperaci, jež mohou ohrozit kooperační procesy (viz graf).



Vývoj přeshraniční kooperace v oblasti rozvoje území v německo-polsko-českém pohraničí

Kromě toho není v žádném případě možné cílené výsledky kooperace postavit na roveň zisku, který z kooperace plyne. Velmi užitečné může být v začátečních fázích kooperačního procesu dosažení těžko měřitelných „soft“ výsledků, jako je oboustranné poznání se nebo výměna zkušeností.

Prostorová dimenze hraje v přeshraničních procesech důležitou roli. Čím větší je území, na němž kooperace probíhá, tím nákladnější je komunikace mezi zúčastněnými partnery a tím těžší je z důvodu menší prostorové a funkční propojenosti najít společné zájmy a cíle. S postupující kooperací je území, na kterém se kooperuje, rozšiřováno a dochází ke zpracování abstraktnějších témat.

V této souvislosti by bylo vhodné s výzkumem pokračovat, zejména co se týče přenositelnosti získaných poznatků na jiné typy pohraničních oblastí a na transnárodní kooperaci a kooperaci mezi více regiony. Stejně tak je zde potřeba dalšího dlouhodobého výzkumu vývoje.