
Euroregiony jako nástroje příhraniční spolupráce

Václav Houžvička

Regionalismus se stal univerzálním pojmem, pro mnohé evropské politiky dokonce zaklínadlem, s jehož pomocí doufají konstituovat novou Evropu, která by se dokázala povznést nad starý kontinent znesvářený bezpočtem animozit, sporů a předpojatostí, z nichž mnohé mají kořeny hluboko v minulosti. Zejména v 70. a 80. letech našeho století, kdy akceleroval v západní Evropě integrační pohyb směřující k ustavení Jednotného evropského trhu.

Jedním ze základních předpokladů a požadavků na vytvoření vyššího typu státního celku je odevzdání určitého podílu kompetencí a státní suverenity účastnických států. V souvislosti s tím je zřejmé, že je zpochybněna dosud absolutní role státní hranice, vymezující pole činnosti státních mocenských orgánů a dalších politických institucí.¹ Ve starším teoretickém pojetí byly hranice považovány za jeden ze základních způsobů jak u obyvatelstva zvýšit povědomí vnitřní soudržnosti společnosti. Zvyšovaly pocit bezpečnosti ve „vnitřním prostoru“ vymezeném hranicemi, kde je občanům respektujícím ústavou dané povinnosti zaručena přiměřená míra práv, svobod a garancí.² Kromě tohoto pozitivního účinku je ovšem třeba hranici chápat jako problematizující prvek, což vystupuje do popředí zejména v případě česko-německé hranice, která kromě obvyklých diferencí, jak je patrné z příkladu západní Evropy, navozuje navíc situaci bývalého pomezí „dvou světů“, Evropy rozdělené železnou oponou.

Současné teoretické i praktické chápání role hranice doznalo ovšem značný významový posun plynoucí ze zásad stanovených ještě Evropským společenstvím. Vzhledem k tomu, že tyto zásady mají ekonomický charakter a jsou všeobecně známy, omezím se na jejich výčet:

- svobodný obchod,
- celní unie,
- společný trh,
- ekonomická a měnová unie.³

Uvádím tyto všeobecně známé zásady především proto, že z jejich obsahu je patrné, že základní premisou jejich realizace je oslabení a posléze odstranění klasické role hranice, především v ekonomické a politické rovině. V důsledku programu evropské federace nabyly pohraniční oblasti nového významu. Nikoliv bez důvodu označil A. Tourain na sociologickém kongresu v Lyonu regionalismus za jeden ze tří zásadních globálních problémů současného světa (k dalším řadí ekologii a feminizmus).

Evropská integrace a příhraniční spolupráce, jejímž nástrojem jsou euroregiony, spolu velmi úzce souvisejí. Jako do určité míry modelový případ byl v česko-německém pohraničí vybrán euroregion Egrensis/Chebsko. Jeho založení bylo iniciováno společně z české i německé strany, avšak prvotní podnět lze hledat na německé straně. To se projevilo zejména v průběhu příprav na vytvoření dalších euroregionů (Nisa – Trojzemí, Labe, Krušné hory, Šumava/Český les), na jejichž ustavení německá strana naléhala. Uvádím tento fakt proto, že další fungování euroregionů přineslo určité zklamání. Jednak proto, že přístup vlády České republiky k fenoménu euroregionů postrádá koncepční charakter, jednak proto, že spontánní potřeba nástrojů příhraniční spolupráce je v této chvíli zřejmá.

Na tomto místě považuji za potřebné připomenout, že se na půdě Rady Evropy problematika příhraniční spolupráce poprvé dostala prostřednictvím zástupců obcí pohraničních

oblastí, kteří se potýkali s problémy regionálního rozvoje a prostorového uspořádání. Postrádali legislativní úpravu příhraniční spolupráce, která by jim umožnila prolomit charakter pohraničí jako svého druhu „koncového“ území.

Jako politický problém byl fenomén pohraničí pocíťován již koncem padesátých let. V roce 1960 připravila proto Rada Evropy rezoluci č. 15, ustavující Konferenci evropských obcí o integraci přirozených regionů překračujících hranice. V současné době pracuje Stálá konference evropských obcí a regionů. Pro podporu pohraničních regionů byl zpracován pilotní projekt LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions).⁴

Příhraniční spolupráce se v západní Evropě soustřeďuje na:

- harmonizaci daňového a sociálního zákonodárství,
- otevření hranic pro dopravu osob i zboží,
- sladění dopravy,
- vyrovnání měn,
- společný postup a konzultace v otázkách plánování a územního plánování a uspořádání,

– společný postup a konzultace v otázkách boje proti kriminalitě a drogám.

Pro srovnání uvedu program euroregionu Egrensis:⁵

- vytvoření základních nástrojů spolupráce (informační a koordinační centrum),
- vymezení regionu a konstituování regionálních sdružení,
- pojmenování hlavních úkolů spolupráce,
- vytvoření modelu pro smíření Čechů a Němců.

Jak je zcela patrné ze srovnání obou výčtů, jsou programové zásady na české straně skromné. Od zpracování tohoto programu uplynul již více než rok. Ovšem za tu dobu nebylo dosaženo žádných výraznějších výsledků. Komplex příčin tohoto stavu je složitější, avšak jeho bezprostřední analýza není předmětem této studie.

K nejvýznamnějším zdrojům problémů patří legislativní oblast (legislativa Evropského společenství, respektive dnes už Evropské unie, případně SRN, není kompatibilní s legislativou ČR v její současné podobě), nestejná výchozí politická, ekonomická i kulturní báze české části euroregionu. Za zcela zásadní lze považovat okolnost, že Česká republika jako nečlen EU nemá právo čerpat finanční prostředky z jejího Regionálního fondu.

Z analýz trendů dlouhodobé dynamiky rozvoje pohraničních oblastí v západní Evropě je však patrné, že ani značné finanční prostředky samy o sobě neřeší fakt zaostávání, především v ekonomické oblasti. V této souvislosti je zajímavé uvést několik údajů ze stati W. Grimma uveřejněné v časopise Paneuropa Deutschland. Autor zde uvádí, že od roku 1975, kdy se konala v Innsbrucku druhá konference evropských hraničních regionů, jež vypracovala rámcovou konvenci o hranice překračující spolupráci (byly vytvořeny mj. společné hraniční komise pro zástupce lokálních a regionálních subjektů), jsou finanční prostředky pro zaostalé regiony přidělovány pravidelně. V roce 1984 to bylo 2,14 miliard ECU (1 ECU asi 2 DM), ale v roce 1992 to bylo již 13 miliard ECU. Regionálně politické prostředky (fondy, nadace, dotace) směřující z rozpočtu ES do regionů v roce 1984 činily 7,4 % a v současnosti představují již 25 % celkového rozpočtu ES, respektive EU. Dále Grimme tvrdí, že strukturálně slabé regiony přes veškeré finanční příspěvky stále pokulhávají a že se vzdálenost mezi nimi a konsolidovanými (prosperujícími) regiony nezměnila. Jako důvod uvádí mj. přetrvávající slabiny v lidských zdrojích a v intelektuálním potenciálu území.

V případě euroregionu Egrensis lze jako důvod zaostávání dosadit nepříznivou vzdělanostní strukturu, opravňující k tvrzení, že jedním z důvodů nedostatečné vnitřní dynamiky rozvoje příhraniční spolupráce je intelektuální „poddímenzovanost“ území. Soustava preferencí uplatňovaných v uplynulém období vlastně představovala doznívání filozofie osídlovacích akcí, jež měla co nejrychleji realizovat výměnu obyvatelstva po odsunu sudetských Němců. Centrální orgány systematicky vytvářely a utvrzovaly klima mimořádnosti pohraničí jako oblasti, kde lze získat zvláštní výhody.⁶ Pohraničí proto přitahovalo ve značném počtu marginální skupiny populace, které buď rychle odcházely po „zkonzumování“ všech forem

zvýhodnění, nebo setrvaly a situaci spíše zkomplikovaly. Zafixoval se pocit, že obtížnost života v pohraničí je sama o sobě důvodem trvalého nároku na zvýhodnění.

Je ovšem evidentní, že se v takto zformovaném sociálním klimatu a s tímto preferenčním systémem hodnot budou pronikavé změny, jež přináší transformace ekonomického i politického systému, prosazovat jen s obtížemi a pomalu. Považují za vhodné připomenout tyto okolnosti zejména v souvislosti s posuzováním tempa sociální změny v pohraničních oblastech.

Okres	Podíl osob s úplným středoškolským vzděláním v %	Podíl osob s úplným vysokoškolským vzděláním v %
Tachov	14,1	3,2
Cheb	16,6	3,5
Sokolov	13,4	2,4
Karlovy Vary	17,6	4,0
V rámci ČR	24,0	5,0

Pramen: Zich, F.: Vývoj a současný stav obyvatelstva české části Euroregionu Egrensis. TERC 4, 5/1992, SEÚ CSAV, Ústí nad Labem 1992.

Idea regionalizmu a hranice

Regionalismus považují za proces, jehož dynamika je proměnlivá v čase i v prostoru. V sedmdesátých a osmdesátých letech, kdy západní Evropa postupovala poměrně rychle a relativně bezkonfliktně k vytyčenému cíli národního integrovaného celku federalizované Evropy, podléhali jak politici, tak i řada teoretiků pokušení označit integrační trendy za automaticky se vyvíjející proces s vlastní vnitřní dynamikou.

Nehledě na komplikace, k nimž dochází po pádu bipolárního rozdělení Evropy, ale také v důsledku dlouhodobé hospodářské recese, specifiky obnovy postkomunistických zemí apod., zpochybnila ideu „dějinného“ optimismu studie vědců z Princeton University již v roce 1957.⁸ Tato studie především zproblematizovala myšlenku, že se svět automaticky ubírá k utváření vyšších integrovaných celků. Její autoři naopak tvrdí, že čím více se v historickém pohledu blížíme k současnosti, tím obtížnější je nalézt úspěšnou podobu regionálních komunit. Obdobně kriticky přistupují i k vžitému názoru, že principiálním motívem regionální integrace států je obava z anarchie nebo z válečného konfliktu.

Studie také definuje několik podmínek, které lze považovat za určující z hlediska ustavení fungující regionální komunity, má-li proces formování regionálních komunit (v našem případě euroregionů) probíhat úspěšně:

- Kompatibilita hodnot a očekávání na obou zúčastněných stranách. Tyto společně sdílené hodnoty působí pozitivně, jestliže vytvářejí společné politické myšlení a vůli.

- Integrační proces doprovázejí široce sdílená očekávání a zkušenost z praktického naplnění, která svědčí o výhodnosti pro obě strany.

- Výrazný vzestup politických i administrativních možností zúčastněných států spolu s přesvědčivým ekonomickým růstem v daném regionu.

- Přítomnost velkého množství vazeb sociální komunikace v prostoru příhraniční spolupráce a intenzivní pohyb obyvatelstva mezi sousedními státy.

Uvedená kritéria považují za relevantní z hlediska zkoumání dynamiky integračních procesů v českém pohraničí, jak se projevuje v postojích a názorech obyvatel Chebska. Na okolnostech politického vývoje po listopadu 1989, jak se odrazil v západočeském pohraničí, lze doložit, že mají své opodstatnění nejen v rovině mezinárodních vztahů, ale ve

svých důsledcích se projeví rovněž v procesu sociální změny, jímž prochází společenské vědomí obyvatel českého pohraničí.

Euroregiony a příhraniční spolupráce mají v poválečné Evropě specifickou roli při postupném „zeslabování“ rozdělovací role hranice a umožnění vzájemného prolínání sousedních politických a ekonomických systémů a kultur. Rozdíly v uvedených oblastech jsou nejintenzivněji pocíťovány právě v pohraničních oblastech a vytvářejí pro jejich každodenní život řadu komplikací, nevýhod a bariér. V případě západočeského pohraničí mají především ekonomickou povahu, plynoucí z přímého kontaktu s výkonným hospodářstvím SRN, jmenovitě spolkového státu Bavorsko, který je i v rámci Německa považován za ekonomicky „nejzdatnější“. Tato síla ovšem „vyzařuje“ do sousedních západních Čech o to intenzivněji, oč je toto bývalé „frontové“ území studené války poznamenáno vylidněním, nedostatečnou infrastrukturou, nedostatkem pracovních příležitostí, horší kvalifikační strukturou obyvatelstva a dalšími průvodními jevy systematického vytváření inferiorního území „na hranici dvou světových soustav“. K dalším nevýhodám Chebska lze přičíst přírodní a klimatické podmínky, periferní polohu a – podobně jako v celém českém pohraničí – přetrženou kulturní kontinuitu v důsledku poválečného vysídlení německy mluvících obyvatel.

Otevření hranice v závěru roku 1989 přineslo Chebsku kvalitativní zlom v tom smyslu, že ukončilo existenci regionu s charakterem „koncového“ území, jehož existence do značné míry závisela na administrativních rozhodnutích a finančních dotacích, což obojí přicházelo z centra. Doslova ze dne na den se z celého komplexu nevýhod a bariér stala přednost. Nicméně přes řadu výhod (volný pohyb kapitálu, osob a zboží, zahraniční investice, tranzit, z něhož může těžit infrastruktura apod.) zůstávají problémy západočeské pohraniční oblasti v obdobném rozsahu a struktuře, jak jsou v obecné rovině rozpracovány v Andersonově studii.⁹ Tento autor upozorňuje na skutečnost, že spolupráce na místní a regionální úrovni, probíhající v pohraničních oblastech západoevropských zemí, vyvolává nové aktivity, v jejichž důsledku se zvyšuje počet potenciálních možností střetu. Diverzifikace zájmů obsažených v této spolupráci, jakož i rostoucí počet politických, sociálních a ekonomických dohod mezi individuálními subjekty na místní úrovni, jež odděluje státní hranice, může vyprodukovat konfušní politickou situaci. Přestože autor vylučuje mezinárodní válečné střetnutí vyvolané sporem o hraniční linii, považuje pohraničí za potenciálně konfliktní.

I v době vrcholící integrace a regionální spolupráce mohou v pohraničních oblastech vzniknout konflikty z následujících příčin.¹⁰

1) Etnický nacionalismus v podobě prosazování staré nebo nové národnostní menšiny daného teritoria.

2) Sociální zmatek, který je vedlejším produktem ekonomických aktivit na druhé straně hranice.

3) Nekontrolované ekonomické pronikání z přilehlých regionů v podobě přímých investic nebo ovládnutím trhu.

4) Přilísná neochota části ústřední vlády a byrokracie hájit určité území.

5) Subverze (podvratná činnost) cizích vlád směřující k oslabení režimu.

6) Nejistota obyvatelstva pohraničních oblastí, týkající se definice politického společenství, k němuž náleží.

Jakkoliv je účinek otevření hranic a navázání příhraniční spolupráce na Chebsku v rámci euroregionu Egrensis příznivý, nese také řadu problémů, jež pramení z nízké kompatibility systémů, které se zde setkávají. Především je nutné poukázat na inferiorní stav ekonomiky ČR, který je výsledkem minulé éry centrálně plánované ekonomiky. Z něho se odvíjí nevýhodný směnný kurz české koruny vůči německé marce. Forem ekonomické nerovnosti v česko-německých vztazích je samozřejmě řada a projevují se na celém území České republiky, avšak v pohraničních oblastech mají nejvyostřenější podobu.

Ekonomický aspekt je významný, nikoliv však ojedinělý. Česko-německé vztahy jsou určitým způsobem zatíženy událostmi novodobé i starší historie. Společenské vědomí

české společnosti stále do značné míry reflektuje Palackého pojetí českých dějin jako permanentního boje s německým živlem. Požadavky některých představitelů sudetoněmeckých krajských sdružení jittí atmosféru současných česko-německých vztahů a vyvolávají u českého obyvatelstva historické reminiscence, jež by za určitých okolností mohly přerůst z obranné reakce do vyhraněných nacionalistických postojů.¹¹ Vzájemné vztahy rovněž komplikuje odlišná politická kultura a zejména diference v oblasti legislativní a jurisdika. Je tedy patrné, že prvků, jež mohou komplikovat aktuální česko-německou spolupráci v pohraničních regionech, je celá řada a při jejich posuzování opravňují použít hledisko možného konfliktního vývoje.

¹ Viz Illner, M.: Životní podmínky na Chebsku ve světle sociologického výzkumu. In: České pohraničí v procesu evropské integrace. SEÚ ČSAV, Ústí nad Labem 1992.

² Viz Luhmann, N.: Territorial Borders as System Boundaries. In: Cooperation and Conflict in Border Areas. Milano 1982.

³ Viz Pearson, S. F., Rochester, M. J.: International Relations. Random House, New York 1988.

⁴ Viz Mudrich, G.: Rada Evropy. Předneseno na semináři HCA v Liblicích, 24. 6. 1991.

⁵ Viz Boháč, J.: Euroregion Egrensis (Vize, skutečnost, možnosti). Zpráva pro premiéra vlády ČR, duben 1992.

⁶ Viz Illner, M.: cit. dílo.

⁷ Viz např. Esterbauer, F.: General Principles of Regionalismus. In: Regionalismus in Europa. München 1981.

⁸ Viz Deutsch, K. W., et al.: Political Community and The North Atlantic Area. Princeton 1957.

⁹ Viz Anderson, M.: Scenarios for Conflict in Frontier Regions. In: Cooperation and Conflict in Border Areas. Strassoldo R. and Zotti G., Milano 1982.

¹⁰ Viz tamtéž.

¹¹ Viz ustavení Klubu českého pohraničí, který je přímou odezvou na požadavky některých sudetoněmeckých organizací na zrušení dekretů prezidenta E. Beneše apod.

Euroregion Egrensis

(stav k 3. dubnu 1992)

Základní údaje

Euroregion celkem

Počet obyvatel	1 823 200
Hustota osídlení	117 obyvatel/km ²
Rozloha	15 529 km ²

Vogtland/Westerzgebirge

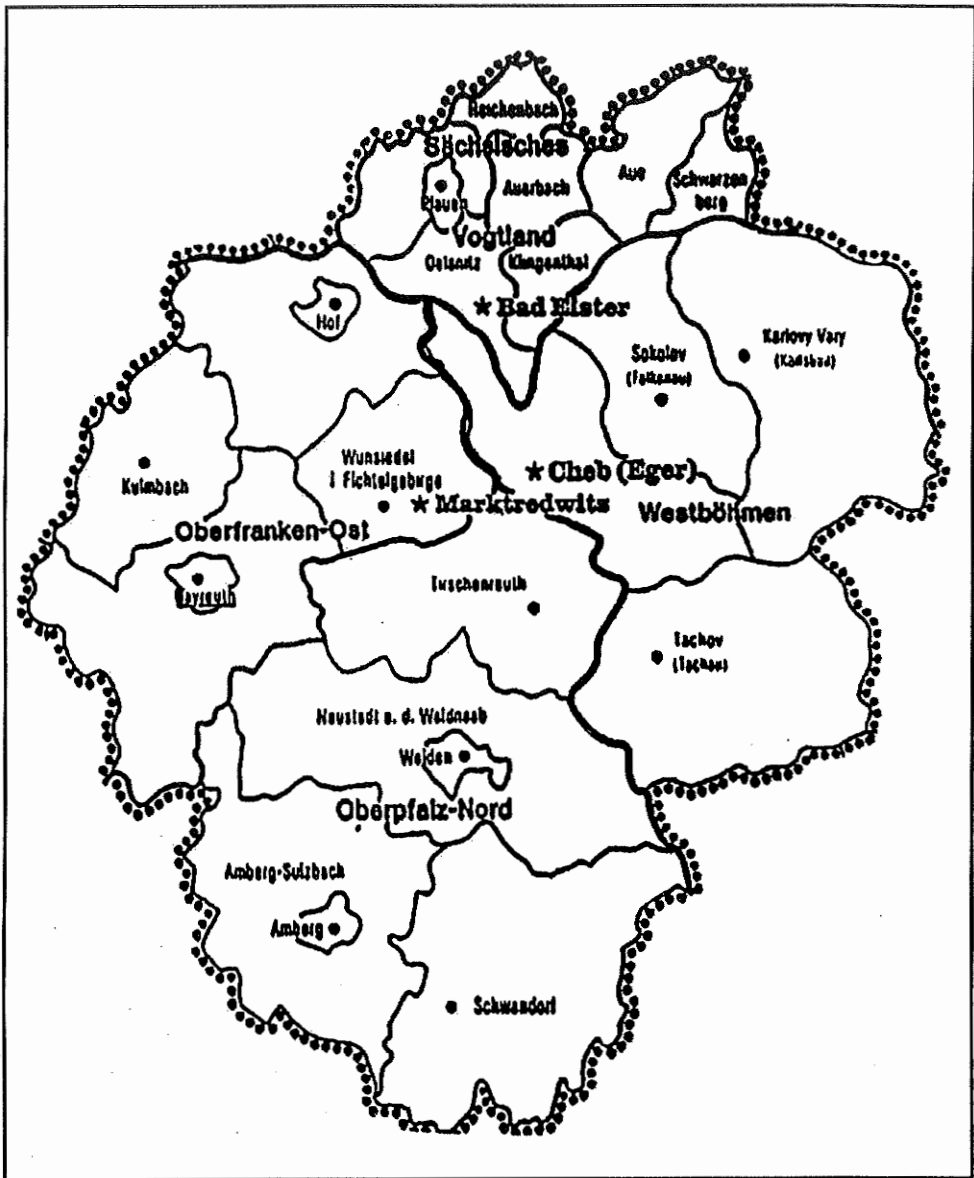
Okres	Počet obyvatel
Ave	114 000
Averbach	69 000
Klingenthal	33 000
Oelsnitz	36 400
Plauen-Land	34 100
Plauen-Stadt	73 300
Reichenbach	53 400
Schwarzenberg	57 000
<hr/>	
Celkem	470 000
Hustota osídlení	239 obyvatel/km ²
Rozloha	1 971 km ²

Horní Franky/Horní Falc

Okres	Počet obyvatel
Amberg Sulzbach	100 200
Bayreuth	102 300
Hof	108 400
Kulmbach	75 500
Neustadt/WN	96 600
Schwandorf	133 000
Tirschenreuth	79 600
Wunsiedel	89 500
<hr/>	
Města	
Amberg	43 500
Bayreuth	72 400
Hof	53 000
Weiden	42 300
<hr/>	
Celkem	996 300
Hustota osídlení	112 obyvatel/km ²
Rozloha	8 864 km ²

Západní Čechy

Okres	Počet obyvatel
Cheb	86 900
Karlovy Vary	123 200
Sokolov	95 700
Tachov	50 300
<hr/>	
Celkem	356 100
Hustota osídlení	75 obyvatel/km ²
Rozloha	4 694 km ²



hranice euroregionu



státní hranice



zemské hranice



hranice okresů



informační středisko

