

Partnerstvo v spolupráci
Samosprávny rozmer medzinárodnej spolupráce na
poľsko-slovenskom pohraničí

Európske zoskupenie územnej spolupráce TATRY

Nowy Targ

24. novembra 2016

Kontakty a spolupráca slovenských a poľských samospráv v kontexte sociologického prieskumu

Ľubomír Falťan

Sociologický ústav

Slovenská akadémia vied

Organizačné rámce kontaktov a spoluprác – formálne inštitucionálne subjekty (samosprávne kraje, euroregióny, obce)

- **Liberalizácia cezhraničných vzťahov –**

- Cezhraničná spolupráca na lokálnej úrovni dostala úplne nové dimenzie po spoločensko-politickej zmene, ktoré prebehli v podstatnej časti krajín Východnej Európy v poslednej dekáde 20. storočia.
- Liberalizácia cezhraničného styku na všetkých úrovniach sa stala súčasťou politických programov väčšiny mienkotvorných politických subjektov, ktoré vstupovali na novo sa formujúcu politickú scénu väčšiny krajín.

- **Reforma verejnej správy –**

- Uvedená liberalizácia cezhraničných vzťahov sa obvykle spájala s reformou verejnej správy, posilňovaním jej samosprávnej zložky na lokálnej a regionálnej úrovni, ktoré sa premietali aj do jej kompetencií garantovaných zodpovedajúcimi zákonmi.

- V prípade Slovenska to bola nie len Ústava Slovenskej republiky, ale aj **Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov**, ktorý dával priestor miestnym samosprávam na uzatváranie dohôd a spoluprácu s partnerskými miestnymi samosprávami doma i v zahraničí, ale aj vstupovať do medzinárodných združení obcí, pokiaľ je to v súlade so zákonmi Slovenskej republiky.
- V súvislosti s dekoncentráciou a decentralizáciou na regionálnej úrovni (r. 1996) a neskorším prechodom na samosprávne Vyššie územné celky – samosprávne kraje s účinnosťou od r. 2002, sa vytvorili podmienky pre medzinárodné kontakty nových regionálnych samospráv so zahraničnými partnermi. Bolo to podporené **Zákonom č. 302/2001 Z. z. - Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)**, ktorý umožňoval, resp. dával kompetencie regionálnym samosprávam na spoluprácu, resp. vstupovanie do medzinárodných združení samosprávnych regionálnych subjektov.

- V súvislosti s týmito zmenami a z toho vyplývajúcimi kompetenciami, ktoré umožňujú samosprávnym subjektom verejnej správy formovať si svoju „zahraničnú“ politiku, sa začali v krajinách „Východnej Európy“ **formovať euroregionálne združenia**, podobne ako tomu je oveľa dlhšie obdobie v krajinách „Západnej Európy“. Na báze dobrovoľnosti ich vytvárajú a do nich vstupujú samosprávne obce (mestá či dediny). Týmto „priestorovým“ aktom sa vytvárajú určité dobrovoľné subregionálne subjekty.
- Je to dôležité reflektovať, keďže v určitých momentoch sa to môže premietiť do charakteru vzťahov medzi euroregionálnymi subjektmi a regionálnymi samosprávami, ktoré tiež získali kompetencie v oblasti medzinárodných vzťahov.

- **Cezhraničné vzťahy a ďalší ich dôležití aktéri –**

- Do úvahy však treba brať ešte ďalšie dimenzie v tomto poli cezhraničných vzťahov. Je to skutočnosť, že v kontexte novej spoločensko-politickej situácie sa vytvorili aj nové možnosti cezhraničných kontaktov a aktivít i pre ďalších „hráčov“, okrem samosprávnej zložky verejnej správy. Sú to:

- ❖ **občan a občianske združenia**

- ❖ **podnikateľský sektor**

- ❖ **iné subjekty neštátneho charakteru, ktoré nemajú štatút občianskych združení**

- Jedná sa o subjekty, ktoré aj v prípade cezhraničných aktivít môžu, ale nemusia spolupracovať so samosprávnymi subjektmi. Závisí to však od vôle pristúpiť na koordináciu a spoluprácu v oblasti cezhraničných vzťahov.

- **Vzájomná prepojenosť, kompatibilita, spolupráca v oblasti cezhraničnej spolupráce**

V našom príspevku sa budeme viac venovať postaveniu a roli samosprávnych obcí pri realizácii cezhraničných vzťahov, pričom sa nevyhneme aj niektorým kontextuálnym problémom týchto vzťahov, keďže hráčmi v týchto vzťahov môžu byť aj iné subjekty, ktoré môžu mať dosah a vplyv na podoby týchto vzťahov v rovine samosprávnych obcí.

➤ Samosprávne obce a euroregióny

- ❖ Už v predchádzajúcej časti sme sa zmienili, že sú to samosprávne obce, ktoré so svojimi cezhraničnými partnermi vytvárajú euroregionálne združenia. Vede to k otázke: združovanie obcí do euroregionálnych spoluprác má miestny (lokálny), či regionálny (subregionálny) charakter?
- ❖ Treba povedať, a to na základe terénnych výskumov, že bežní obyvatelia prihraničných obcí, ale aj predstavitelia samospráv týchto obcí na slovenskej strane, cezhraničné kontakty a spoluprácu vnímajú cez priame vzťahy, ktoré majú s cezhraničným susedom. Príslušnosť k euroregiónu nie je až tak dôležitá. Platí to tak napríklad na Slovensko-poľskej hranici, ale napríklad aj na Slovensko-maďarskej hranici.

❖ Príklad z hornej Oravy

❖ Príklad z horného Spiša

- Rozhovory v týchto regiónoch jednoznačne poukazovali na fakte, že cezhraničná spolupráca je na lokálnej úrovni vnímaná ako spolupráca medzi konkrétnymi obcami, resp. združeniami obcí – na Slovensku obvykle v podobe mikroregiónov.

- **Kritický pohľad** na fungovanie euroregiónov v Slovensko-poľskom pohraničí sa spájal s tým akým prínosom sú pre konkrétne konkrétne obce: „...*A ten život Euroregiónu má svoj život a my máme svoj život. Ten Euroregión pre nás je formálna záležitosť na skladanie projektov a tak. Nám oficiálne, alebo formálne nepomáha nič. Hej, maximálne vydajú nejaký kalendár, kde dáme nejaké iniciály, že sme aj my tam...*“ (**Predstavitel' mikroregión "Združenie Babia Hora pre všestranný rozvoj obcí regiónu Babia Hora"**)

- **Porovnávali sa i podmienky a zásady uchádzania sa o finančnú podporu na projekty cezhraničnej spolupráce.** V tomto smere v danom období rezonovali kritické hlasy na slovenskej strane:

„Lebo my máme tak tvrdo postavené kritéria oproti Poľsku. Oni peniaze dostanú behom mesiaca a my čakáme pol roka. /.../ oni nepotrebujú na to predkladanie a na to všetko, toľko papierovačky ako my. Oni od nás chcú nemožné... ale im... ja neviem. Čiže tam vidíme, že oni sú pružnejší, my nastavíme tak tie kritéria, aby to nikto nemohol dostať, alebo dostanú to len určitý vyvolení ľudia...“ **(Predstaviteľ obce Rabča)**

- **Samosprávne obce na Slovensku – samosprávne gminy v Poľsku**
 - V prvých rokoch nadväzovania cezhraničných kontaktov na úrovni miestnych samospráv, určité rozpaky v slovenskom prostredí vyvolával fakt, že na poľskej strane ako právny subjekt vystupovala gmina a nie tá-ktorá obec, o ktorú mal slovenský partner záujem pre kontakty a spoluprácu. Uvedená skutočnosť do určitej miery komplikovala nadväzovanie spoluprác. **Bolo si treba vysvetľovať a konfrontovať odlišnosti samosprávneho systému:**

„My sme to rozoberali teraz aj s Poliakmi, lebo my ešte stále tak spolupracujeme v rámci občianskych združení, a sme to presne rozoberali ten... lebo keď sme tam išli oni nás predstavovali, že u nás je to inak ako u nich, a u nich sú gminy a u nás obce, a teraz čo je lepšie položili otázku. Tak my sme povedali čo je lepšie, no ako pre koho. My sme mali skúseností so strediskovými obcami také, že rozvíjala sa stredisková obec a vlastne tie okrajové obce, boli len ako také prílepky, také niečo nechcené... /.../ a keď som ja toto povedala v tom Poľsku, že ako pre koho, že pre nás je to výhoda, že každá tá obec, čo získa, tak získa to pre seba, aj keď zase na druhej strane je dobré, keď spolupracuje aj s inými, lebo predsa len viac obyvateľov, väčšia váha, hej, že človek sa môže oprieť. A tí čo boli z tej gminy, tí zástupcovia, tak sa im to nepáčilo, čo som povedala, ale tí poslanci z tých obcí, tak tým sa to práve zapáčilo, lebo presne je to tak aj v tom Poľsku zrejme, že vždy sa rozvíja tá gmina...“ **(Predstaviiteľka obce Zubrohlava/**

- V rámci nadväzovania kontaktov a spoluprác sa vytváral aj **priestor pre diskusiu, porovnávanie výhod, či nevýhod samosprávnych systémov na miestnej (najnižšej) úrovni.**

- **Cezhraničné kontakty ako vôľa na miestnej úrovni**

- Že cezhraničné aktivity na lokálnej úrovni stoja na vôli predstaviteľov miestnych samospráv nám potvrdzujú aj rozhovory v iných prihraničných regiónoch Slovenska, **kde síce pôsobia aj euroregióny, ale nie vždy všetky obce v danom území sú ich členmi.** V Tokajskej oblasti na juhovýchode Slovenska, v trojhraníčí Slovenska, Maďarska a Ukrajiny nám to potvrdil predstaviteľ obce Borša. Obec nie je členom Euroregiónu Karpaty, čo im však nebráni, aby mali cezhraničné kontakty a spoluprácu s maďarským cezhraničným partnerom:

Príklad z obce Borša - „...my spolu robíme kultúrne akcia a napríklad on potreboval zastrešiť, kolega robil nejakú akciu, potreboval partnera, tak ja som mu napísal, že ja budem ti partner, lenže on si robil len svoju akciu a potreboval postaviť ja neviem most alebo niečo také.../.../ Kultúrne akcie robíme tak, že on, keď my robíme niečo ja ho pozývam, keď on robí niečo, on pozýva náš súbor, lebo zhodou okolností je to aj tak, že aj Slováci sú v tej obci a dokonca aj starosta obce, ktorý je predsedom združenia Slovákov v Maďarsku – v tomto regióne a tak s ním dobre spolupracujem a hovorím hlavne po tej kultúrnej stránke.“ (Predstaviteľ miestnej samosprávy obce Borša)

- Práve starostovia obcí juhovýchodného Slovenska v prihraničnej území s Maďarskom, resp. s Ukrajinou, ktoré je formálne pokrývané Euroregiónom Karpaty konštatovali, že **neboli prizvaní na pristúpenie k euroregionálnej forme cezhraničnej spolupráce, keďže podľa ich slov, uvedený euroregión sa skôr orientuje na mestá**. Pre svoje cezhraničné aktivity, či už na úrovni obcí, alebo mikroregiónov sa snažili využívať existujúce fondy pre cezhraničnú spoluprácu na úrovni Košického samosprávneho kraja, európske fondy (predtým CBC, neskôr INTERREG), alebo Nórske fondy.
- Príklad obce Veľké Trakany - *„...dokončili sme ako ... cezhraničná spolupráca smerom a neskôr do Maďarska ... prepojovaciú cestu na našej strane, druhú stranu... na jar budú pokračovať (maďarskí partneri –Ľ.F.) /.../ mi máme šesťsto (metrov – Ľ.F.), oni majú dva celé jedna (kilometra – Ľ.F.). A toto robíme z programu cezhraničná spolupráca Slovensko-maďarská spolupráca“.* **(Predstaviteľ samosprávy obce Veľké Trakany)**

- **Samosprávne obce – euroregióny – samosprávne regióny**
 - Ak sme pri samosprávnej zložke verejnej správy, tak nemôžeme nespomenúť, že **dôležitým hráčom v cezhraničnej spolupráci sú samosprávne regióny – na Slovensku Vyššie územné celky, inými slovami samosprávne kraje**. Ako sme už v úvode spomenuli, prechodom k regionálnej samosprávnosti rokom 2001 aj samosprávne kraje dostali legislatívny priestor na formovanie svojej – nazvime to metaforicky – „zahraničnej politiky“. Uzatvárajú dohody o spoluprákach so zahraničnými samosprávnymi regionálnymi územnými subjektmi. Neviaže sa to len na prihraničné územné samosprávne subjekty.

- **Na Slovensko- poľskej hranici takéto dohody o spoluprácach majú slovenské samosprávne kraje: Žilinský a Prešovský kraj. Na poľskej strane sú partnermi v prípade žilinského samosprávneho kraja: Sliezske (od 14.11. 2002) a Malopoľské vojvodstvo (od 7. 11. 2003). V prípade prešovského samosprávneho kraja: Malopoľské (od 14.10.2003) a Podkarpatské vojvodstvo (od 16.10.2008).**
- Rola samosprávneho kraja je na Slovensku pre obce vstupujúce do cezhraničných vzťahov veľmi dôležitá prinajmenšom z jedného dôvodu, a to, že nie euroregión, ako v prípade Poľska, ale samosprávny kraj je subjektom obhospodarujúcim resp. spravujúcim **Fond malých projektov**. Jedná sa o fond, ktorý finančnou podporou umožňuje plne financovať, alebo dofinancovávať cezhraničné aktivity (projekty) obcí.

- V Poľsku nositeľom a spravovateľom tohto fondu sú Euroregióny, čo je jedným z dôležitých pilierov ich prestíže, či atraktivity.
- Na Slovensku skutočnosť, že euroregióny takúto kompetenciu v podobe rozhodovania o malých projektoch nemajú, sa neraz predmetom kritiky. Na druhej strane pre obce, ktoré nie sú zapojené do euroregiónov je to jeden zo zdrojov pre ich cezhraničné aktivity. V každom prípade **vytvára to určitú kompetenčnú nerovnováhu v možnostiach realizovania euroregionálnych cezhraničných „politík“**. Naopak, na slovenskej strane sa takto zväčšuje váha samosprávnych regiónov pri realizácii cezhraničných "politík" a to aj tých euroregionálnych.

- Na doplnenie rôznorodosti situácií sa treba zmieniť o tom, že v prípade našich slovenských euroregionálnych susedov a **partnerov máme i samosprávne regióny ako euroregionálnych partnerov** (napríklad na maďarskej strane). Potvrdzuje to aj predstaviteľ slovenskej časti Euroregiónu Karpaty:

„U nás ten euroregión funguje ako záujmové združenie právnických osôb. Ale to je asi len na Slovensku. V Maďarsku si župa zobrala pod svoje krídla ako agendu euroregiónu, tam neexistuje ako samostatný právny subjekt ako na Slovensku, tak isto ani na Ukrajine.

A v Rumunsku tiež nie.“ **(Predstaviteľ slovenskej časti Euroregiónu Karpaty - Košice)**

- Znamená to určitú kompetenčnú, ale aj rozpočtovú nerovnováhu a súčasne aj skutočnosť, že u takýchto partnerov je euroregionálna politika súčasťou „zahraničnej politiky“ regionálnych samosprávnych subjektov. Z hľadiska formálneho takto **máme na jednej strane euroregióny na báze cezhraničného združenia obcí a na strane druhej euroregióny totožné so samosprávnymi prihraničnými územno-správnymi jednotkami** (župy v Maďarsku,...).
- Uvedené skutočnosti vedú k tomu, že **nie vždy je vzájomná spolupráca a koordinácia aktivít medzi euroregiónom a samosprávnym krajom bez problémov**. Osciluje to medzi tzv. výberovou spolupracou pri vybraných aktivitách, limitovanou vzájomnou informovanosťou, či až nezáujmom, nízkou kooperatívnosťou aby sa zabezpečovala optimálna kompatibilita pri zabezpečovaní cezhraničných aktivít.

- **Aká môže byť rola euroregionálnych subjektov a samosprávnych regiónov?**

- Ukazuje sa, že súčasťou programovej orientácie samosprávnych obcí – hlavne tých, ktoré sú lokalizované v pohraničných územiach – môžu byť ich, takpovediac nezávislé cezhraničné aktivity s partnerskými obcami po druhej strane hraníc.
- V situácii, že sú členmi euroregiónu, vytvára sa pre nich šanca podieľať sa na programových cezhraničných aktivitách organizovaných príslušným euroregiónom.
- Súčasne však **euroregión môže zohrávať rolu „otvárača dverí“** pre individuálne cezhraničné aktivity samosprávnych obcí. Môže pomáhať a sprostredkovať partnerské kontakty pre samosprávne obce.

- **V podobnej roli môžu byť aj samosprávne regionálne subjekty**, ktoré realizujú svoje vlastné medzinárodné (nie len bezprostredne cezhraničné vyplývajúce z lokalizácie na „hranici“) aktivity. Môžu pomáhať a sprostredkovať kontakty v prospech samosprávnych obcí, na základe čoho by potom tieto obce rozvíjali svoje cezhraničné vzťahy.
- V prípade Slovenska a faktu, že práve samosprávne regióny sú nositeľmi malých projektov na cezhraničnú spoluprácu, sú takto obce „odsúdené“ na spoluprácu s regionálnymi samosprávami.
- Tu si treba byť vedomí aj faktu, že všetky regionálne samosprávy na Slovensku sú súčasne lokalizované na hranici. Nemáme regionálnu samospráva vo vnútrozemí Slovenska.

- Na Slovensku práve **celý rad cezhraničných tzv. „strešných“ euroregionálnych aktivít z našej strany závisí od programových výziev, ktorých nositeľmi je príslušné ministerstvo.**
- Ako hovorí predstaviteľ slovenskej časti Euroregiónu Karpaty:
„... každý rok je to iné a závisí to aj od výziev. Konkrétne poviem, minulý rok sme podali tri projekty v rámci grantovej schémy ministerstva dopravy a mali sme jeden úspešný projekt, a tohto roku sme podali štyri a mali sme všetky štyri úspešné /.../ ...tak jedným z tých projektov bola výstavba cyklotrasy medzi Bardejovom a Sanokom a Poľsko-slovenskom cezhraničí a druhý projekt je zameraný na tvorbu konkrétnych turistických balíčkov... , na ceste, ktorá prechádza z Maďarska krížom cez celý región až na sever.“ **(Predstaviteľ slovenskej časti Euroregiónu Karpaty - Košice)**

- Túto skutočnosť závislosti na ministerských výzvach potvrdzuje aj predstaviteľ Euroregiónu Neogradiensis:

„...vlastne ministerstvo vyhlasuje výzvu na základe zákona o podpore regionálneho rozvoja, aj ER ako taký, ale vždy je to kde je definovaný upravované prostredníctvom výzvy, ktorá je každoročne nejakým spôsobom modifikovaná, s tým, že nie je to ako jediný zdroj, nakoľko sa snažíme uchádzať aj o prostriedky v rámci programu cezhraničnej spolupráce...“ **(Predstaviteľ slovenskej časti Euroregiónu Neogradiensis - Lučenec)**

- **Medializácia, prezentácia, informačný marketing**

- Niet pochýb, že cezhraničné aktivity na úrovni miestnych samospráv sa z rôznou intenzitou realizujú, rovnako ako sa realizujú aj na vyššej úrovni tzv. „strešných“ aktivít euroregiónov, t.j. organizačne a realizačne zabezpečovaných príslušným euroregiónom ako celkom, alebo jeho národnou časťou.
- Častým problémom však je, **ako sú takéto aktivity prezentované a propagované, ako sú vnímané a do akej miery prenikajú do všeobecného povedomia teritoriálneho spoločenstva v hraniciach euroregiónu, ale aj poza jeho hranicami.**
- Na úrovni euroregiónov si to v niektorých prípadoch predstavitelia uvedomujú, keďže práve medializácia a jej kvalita ovplyvňuje úroveň efektivity realizovaných cezhraničných aktivít:

„...v zásade tak ako hovoríte, akurát to sa nám neosvedčilo táto forma, tak teraz pracujeme, aby sme to nejakým spôsobom zmenili v rámci toho komunikačného marketingového plánu, pretože v podstate cez tie subjekty sa nám to neosvedčilo... neosvedčilo sa nám to, čili v podstate tie výstupy občas zverejníme nejaké inzeráty alebo nejaké články v tých regionálnych periodikách, občas nejaká reklama nám beží trebárs na zimnom štadióne a máme internetové stránky, ale ako myslím si, že není to úplne dostačujúce. Zas na druhej strane, myslím si, že teraz je pre nás prioritou, asi nie tak úplne osloviť obyvateľov ako takých, ale skôr skutočne nejakým spôsobom zaktivizovať tie obce, tie municipality pre tú spoluprácu, aby to malo význam, prečo to potom prezentovať tým obyvateľom.“

(Predstaviteľ českej strany Euroregiónu Bílé-Biele Karpaty – Zlín)

- **Informovanosť o aktivitách euroregiónov sa často zužuje len na úzky okruh zasvätených, a to aj napriek tomu, že odpočet aktivít je zverejňovaný na internetových stránkach euroregiónov, že sú printové správy o jednotlivých aktivitách, že sa objavujú aj propagačné materiály.**
- **Napriek tomu v širšom povedomí obyvateľov obcí (dokonca aj členských) v území euroregiónu toto poznanie je často veľmi obmedzené. Otvára sa otázka, ako často sa cezhraničné aktivity obcí či euroregiónov objavujú v regionálnej tlači, v regionálnej televízii (či v regionálnych programoch celoplošných verejnoprávnych médií – rozhlase či televízii)?**

- Pri čerpaní fondov z EÚ (hlavne infraštruktúrnych) je povinnosťou uvádzať donátora a konkrétny program. Pri realizácii programov zabezpečovaných cez ten-ktorý euroregión (hoci z finančných zdrojov iných donátorov), podiel euroregiónu (aj nefinančný) často nie je verejne prezentovaný.
- Na Slovensku v rade prípadov (nie však všeobecne) je pri cestných komunikáciách informácia, že prichádzajúci vstupuje na územie pôsobenia konkrétneho mikroregiónu. **V prípade euroregiónov takáto verejná informácia neexistuje.**
- **To všetko sú faktory, ktoré nepomáhajú budovať poznanie o existencii takéhoto sídelno-priestorového fenoménu, ale ani nepomáhajú budovať takúto sídelno – priestorovú identitu do vnútra euroregionálneho spoločenstva, ale ani navonok ako informácia o svojej existencii.**

Ďakujem za pozornosť

Príspevok vznikol na báze výskumného projektu VEGA č. 2/0120/11 „Hľadanie nových socio-priestorových foriem ako impulz pre lokálny a regionálny rozvoj“ a pripravovanej knižnej publikácie, Ľubomír Falťan - Mária Strussová: Mikroregionálna a euroregionálna spolupráca obcí na Slovensku.