



ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 11, NUMBER 2, 2022

ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 11, No. 2, 2022

MARIANČÍKOVÁ, E. – KIRÁLY, R.: Cross-border public services in the European Union – conceptualisation and brief factographic overview. *Annales Scientia Politica*, Vol. 11, No. 2 (2022), pp. 83 – 92.

EMÍLIA MARIANČÍKOVÁ – RÓBERT KIRÁLY

Institute of Political Science
Faculty of Arts
University of Prešov
Slovak Republic
E-mail: emilia.mariancikova@smail.unipo.sk
robert.kiraly@smail.unipo.sk

Abstract:

The article presents an overview of theoretical knowledge on cross-border public services, which represent a specific form of public services dealing with shared issues or development potentials of cross-border regions. In addition to the terminological definition and operationalization of cross-border public services, the article reviews obstacles to their implementation, as well as the good practice examples. Based on the ESPON analysis, it concludes with practical recommendations for regional, national and supranational stakeholders who are capable to facilitate the development of cross-border public services.

Keywords:

Cross-Border Cooperation, Cross-Border Public Services, ESPON.

CEZHRANIČNÉ VEREJNÉ SLUŽBY V EURÓPSKEJ ÚNII – KONCEPTUALIZÁCIA A STRUČNÝ FAKTOGRAFICKÝ PREHĽAD

EMÍLIA MARIANČÍKOVÁ – RÓBERT KIRÁLY

Institute of Political Science
Faculty of Arts
University of Prešov
Slovak Republic
E-mail: emilia.mariancikova@smail.unipo.sk
robert.kiraly@smail.unipo.sk

Abstract:

The article presents an overview of theoretical knowledge on cross-border public services, which represent a specific form of public services dealing with shared issues or development potentials of cross-border regions. In addition to the terminological definition and operationalization of cross-border public services, the article reviews obstacles to their implementation, as well as the good practice examples. Based on the ESPON analysis, it concludes with practical recommendations for regional, national and supranational stakeholders who are capable to facilitate the development of cross-border public services.

Keywords:

Cross-Border Cooperation, Cross-Border Public Services, ESPON.

Úvod

Cezhraničné verejné služby (CVS, resp. CPS, *cross-border public services*) sú, v širokej škále verejných politík, vytvárané a poskyto-

vané verejnými orgánmi pre cieľové skupiny na oboch stranách hranice. Rozvoj cezhraničných verejných služieb je pritom založený na spoločnom chápaní podmienok, potrieb a cieľov. Prvá cielená analýza ESPON CPS (European Spatial Planning Observation Network Cross-Border Public Services), ukončená v novembri 2018, predstavovala snahu o vytvorenie integrovanej, kompletnej databázy o cezhraničných verejných službách na úrovni Európskej únie a spoločného metodologického prístupu k ich definovaniu. Poskytla tiež súbor praktických odporúčaní prezentovaných ako praktický návod na implementáciu cezhraničných verejných služieb i prekonávanie potenciálnych prekážok. Zahŕňala celkovo 11 zainteresovaných strán v 10 cezhraničných oblastiach. V júni 2022 bola ukončená analýza ESPON CPS 2.0, v rámci ktorej bol overený koncepčný a metodologický rámec pre analýzu a zber dát o cezhraničných verejných službách, s cieľom ustáliť definície a dosiahnuť pochopenie CVS všetkými zainteresovanými stranami. Aktualizuje a inovuje zoznam CVS vo vzťahu k vnútorným a vonkajším hraniciam v celej Európskej únii, pričom sa snaží o zvýšenie povedomia a zapojenia partnerov (China

2022). Cieľom nášho prehľadového článku je v tomto kontexte priblížiť cezhraničné verejné služby, poukázať na ich pozitívny dopad na cezhraničnú spoluprácu, ale aj prekážky negatívne vplývajúce na ich implementáciu.

Cezhraničné verejné služby - terminologické vymedzenie

Cezhraničné verejné služby predstavujú osobitnú formu verejných služieb, ktorá sa zaoberá spoločnými problémami alebo rozvojovými potenciálmi pohraničných regiónov, nachádzajúcich sa na rôznych stranách jednej alebo viacerých existujúcich hraníc národných štátov. Sú poskytované dlhodobo a v rámci jasne vymedzeného cezhraničného územia. Cieľom cezhraničných verejných služieb je generovať výhody pre širokú verejnosť alebo špecifickú cieľovú skupinu v rámci cezhraničného územia bez toho, aby z rozsahu poskytovaných služieb bola vylúčená akákoľvek osoba alebo organizácia. Dodávajú sa prostredníctvom využívania rôznych typov existujúcich vnútroštátnych infraštruktúr (t. j. pevných a mäkkých infraštruktúr s funkciou verejného zásobovania, zelenej/modrej infraštruktúry) alebo zriadením nových infraštruktúr, ktoré umožňujú riešiť špecifické cezhraničné potreby (Zillmer et al. 2020, s. 1).

K základným charakteristikám cezhraničných verejných služieb môžeme zaradiť verejný záujem (sú poskytované v prospech verejnosti a financované z verejných zdrojov) v oblasti cezhraničných služieb, sú zamerané na spoločný problém alebo príležitosť, ide o služby (nie infraštruktúru, aj keď je možné v súvislosti s CVS využívať existujúcu alebo vytvárať novú infraštruktúru), ich cieľová skupina sa nachádza na oboch stranách hranice, dôležitý je nediskriminačný prístup, zapojenie aktérov pôsobiacich na oboch stranách hranice a majú dlhodobé trvanie (nie krátkodobé ako v prípade projektov). Hlavnými benefitmi cezhraničných verejných služieb je eliminácia negatívneho efektu hranice na pohraničné oblasti a ich obyvateľov, pričom prispievajú ku kohézii prostredníctvom lepšieho a efektívnejšieho spájania pohraničných regiónov, podpory cezhraničných tokov, rozvíjania funkčných oblastí, prekonávania medzier v poskytovaní domácich (národných) služieb, zvyšovania efektivity poskytovania služieb, otvárania nových per-

spektív a udržania medziregionálnych výsledkov (Zillmer, Foresight 2022). CVS sú poskytované v oblasti dopravy, územného plánovania, ekonomického rozvoja, cestovného ruchu a kultúry, zdravotnej starostlivosti a sociálnej inklúzie, vzdelávania a odbornej prípravy, trhu práce a zamestnanosti, oblasti komunikácie a poskytovania informácií, ochrany životného prostredia a manažmentu prírodných zdrojov, civilnej ochrany a krízového riadenia, občianskej spoločnosti, spravodlivosti a verejnej bezpečnosti.

V Európskej únii pokrývajú značný počet oblastí a vyvinuli sa zo spoločných zásad ako je rovnosť prístupu, hospodárska efektívnosť, sociálna solidarita, pričom pomáhajú znižovať chudobu, podporujú rast a prosperitu a zamestnávajú 15 – 18 % celkovej pracovnej sily. Diskusie o udržateľnosti poskytovania cezhraničných verejných služieb sú v posledných rokoch stále intenzívnejšie. Cieľom európskych inštitúcií a predstaviteľov pohraničných regiónov je vytvoriť a poskytovať väčší počet cezhraničných služieb prostredníctvom nástrojov poskytovaných Európskou úniou ako je napríklad systém financovania Interreg (Brustia et al. 2021, s. 5).

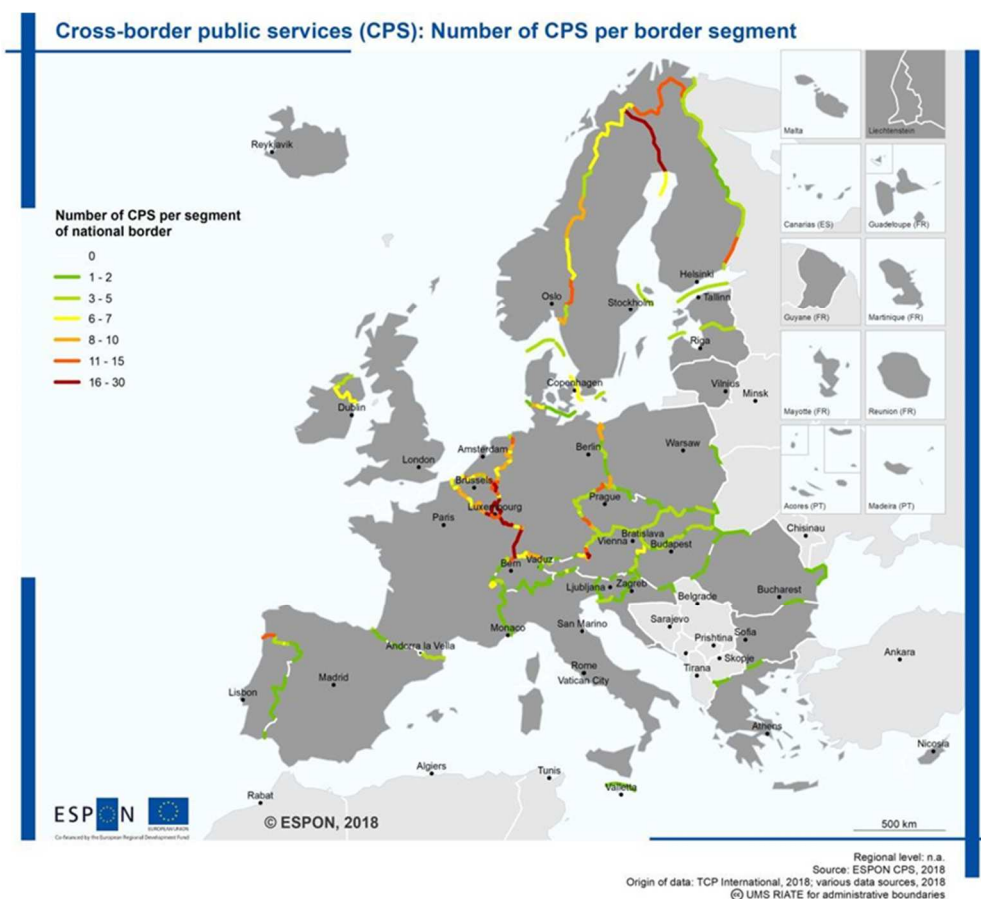
V rámci štúdie vypracovanej Európskym zoskupením územnej spolupráce ESPON v roku 2018 bolo identifikovaných 579 rôznych príkladov fungujúcich cezhraničných verejných služieb v európskom priestore. Tie sa síce nachádzajú v celej Európe, no sú rozložené pomerne nevyváženým spôsobom. Väčší počet cezhraničných verejných služieb je poskytovaný na hraniciach starých členských štátov Európskej únie, pričom je možné pozorovať výrazné geografické a tematické rozdiely. Najvyšší podiel cezhraničných verejných služieb v Európe bol identifikovaný pozdĺž hraníc medzi šiestimi členskými a zároveň zakladajúcimi štátmi Európskej únie (krajiny Beneluxu, Francúzska, Nemecka) a severskými krajinami. Vysokú intenzitu poskytovaných cezhraničných verejných služieb možno vidieť aj pozdĺž nemecko-švajčiarskej, francúzsko-švajčiarskej, česko-nemeckej, (čiastočne) rakúsko-nemeckej a dánsko-nemeckej hranice. Ich relatívne vysoký podiel bol zaznamenaný aj pozdĺž južnej časti fínsko-ruskej hranice. Táto koncentrácia pozdĺž vybraných hraníc naznačuje, že určujúci počet a podiel cezhraničných verejných služieb na hraničný segment ovplyvňuje dlhoroč-

ná tradícia všeobecnej decentralizovanej cezhraničnej spolupráce, prípadne vzájomná spolupráca na národnej úrovni a hustota obyvateľstva (Zillmer et al. 2020, s. 4).

Hraničné úseky s viac ako piatimi alebo desiatimi cezhraničnými verejnými službami možno nájsť len v západnej Európe a v severských krajinách, s výnimkami pozdĺž česko-nemeckých a rakúsko-nemeckých hraníc. Ostatné hranice vykazujú nízku mieru poskytovaných cezhraničných verejných služieb (napr. slovenské hranice), v prípade niektorých nebola identifikovaná žiadna alebo jedna či dve cezhraničné verejné služby (napr. Maďarsko,

Bulharsko, Rumunsko, Litva, Lotyšsko). K dôvodom, ktoré ovplyvňujú mieru poskytovaných cezhraničných služieb možno zaradiť dlhoročnú tradíciu cezhraničnej spolupráce v oblastiach s vysokou hustotou obyvateľstva alebo vo vidieckych oblastiach, kde je všeobecne vysoký dopyt po službách rôzneho druhu. Na počet cezhraničných služieb vplýva taktiež veľkosť krajiny, t. j. v prípade menších krajín s nízkou hustotou obyvateľstva alebo veľkými vzdialenosťami medzi mestom a vidiekom rastie potreba a príležitosti cezhraničných služieb (Zillmer et al. 2020, s. 4 – 5).

Obrázok 1 Počet cezhraničných verejných služieb na národných hraniciach



Zdroj: Zillmer et al. 2020, s. 6.

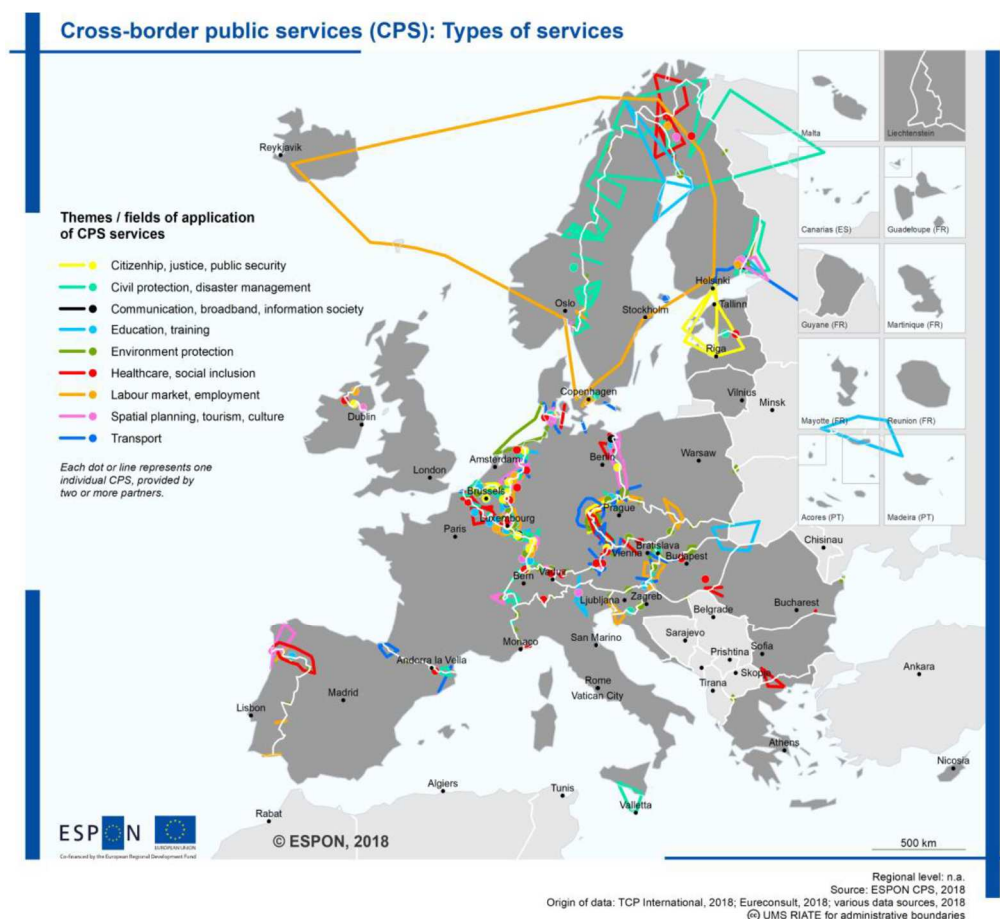
Dôležité je tiež poukázať na skutočnosť, že väčšina identifikovaných cezhraničných verejných služieb (a to až 88 %) sa implementuje medzi partnermi z dvoch susediacich krajín. Zriedkavo zahŕňa troch partnerov (8,8 %), prípadne viac ako tri krajiny (3,6 %). Takmer 60 % poskytovaných cezhraničných verejných služieb môžeme priradiť k trom oblastiam politiky. Najväčší podiel, cca 21 % je zameraných na

ochranu životného prostredia, kde je zahrnuté čistenie odpadových vôd, nakoľko hranice vo významnej miere predeľujú prírodné oblasti, vrátane mnohých (po)hraničných riek, približne rovnaký počet cezhraničných verejných služieb je zameraných na oblasť civilnej ochrany a krízového riadenia či dopravy. Zavedené boli aj služby súvisiace s dôležitými oblasťami ako sú zdravotníctvo, školstvo a územné plánova-

nie (každá predstavuje približne 10 % podiel). Pomerne malý význam majú cezhraničné verejné služby v oblasti zamestnanosti a trhu práce, verejnej bezpečnosti a pod. Samotné rozmiestnenie rôzne zameraných cezhraničných

verejných služieb v Európe je pomerne nerovnomerné, pričom existuje kontrast medzi hranicami, kde dominuje jedna alebo dve oblasti CVS a hranicami, kde sú široko zastúpené rôzne služby (Zillmer et al. 2020, s. 7 – 8).

Obrázok 2 Druhy poskytovaných cezhraničných verejných služieb



Zdroj: Zillmer et al. 2020, s. 10.

Cezhraničné verejné služby sú často zamerané na zlepšenie kvality, prípadne zlepšenie efektívnosti poskytovaných verejných služieb v pohraničných regiónoch. Hlavnou motiváciou pre zlepšenie ich kvality je napríklad snaha riešiť potreby súvisiace s cezhraničnými tokmi v oblasti dopravy a cestovného ruchu, prípadne riešiť medzery v poskytovaní služieb v pohraničných regiónoch. Ide predovšetkým o vytváranie nových infraštruktúr systémov, ktoré pomáhajú preklenúť isté zistené problémy medzi susediacimi štátmi. V súvislosti s cezhraničnými verejnými službami, ktoré sú zamerané na zlepšenie efektívnosti, ide o posilnenie koordinácie pri riešení spoločného problému alebo spoločného záujmu či zväčšenie rozsahu služieb (napr. v oblasti poskytovania záchran-

ných služieb). Motiváciou pre vytváranie cezhraničných verejných služieb môže byť aj úspora nákladov alebo podpora efektívnosti služieb rozšírením územnej pôsobnosti, a tým zlepšením dostupnosti verejných služieb. Prínos cezhraničných verejných služieb môžeme zaznamenať aj v súvislosti s kultúrnou integráciou, vzájomnými vzťahmi susediacich národných štátov, lepšou dostupnosťou chýbajúcich zdrojov či služieb i zvýšením povedomia o cezhraničných možnostiach v danom cezhraničnom regióne (Zillmer et al. 2020, s. 11 – 13).

Možno konštatovať, že zameranie poskytovaných cezhraničných služieb odráža regionálne prírodné bohatstvo a topografické špecifiká, dopyt po službách alebo rôzne aktuálne politické témy. CVS pritom môžu osloviť širokú

verejnosc', ci uz špecifikované i nešpecifikované cieľové skupiny. Teritoriálne charakteristiky a ich zmeny výrazne ovplyvňujú poskytovanie cezhraničných verejných služieb, čo si vyžaduje nepretržité monitorovanie a prispôsobovanie sa aktuálnym potrebám verejnosti v cezhraničnom regióne. Rozvoj tohto typu služieb podporuje dlhodobá cezhraničná spolupráca a existujúce medzištátne dohody, prípadne prijatie iných obdobných dohôd na rôznych politických úrovniach. Často býva zriadenie cezhraničných verejných služieb časovo náročné a vyžaduje si individuálny prístup a riešenia. Ide o proces, ktorý zvyčajne trvá niekoľko rokov (v rámci štúdie ESPON bol identifikovaný rozsah od 6 mesiacov do 20 rokov), vo väčšine prípadov ide o obdobie 1,5 až 5 rokov. Počet cezhraničných verejných služieb v EÚ sa však postupne stabilne zvyšuje, pričom ide o prírastok 5 až 10 nových služieb ročne. Tento trend bol spočiatku zaznamenaný v západnej Európe, no po roku 2000 a v priebehu ďalšieho rozširovania Európskej únie sa začal objavovať aj vo východoeurópskych krajinách (Zillmer et al. 2020, s. 13 – 14).

Cezhraničné verejné služby čelia veľkému počtu rámcových podmienok špecifických pre hranice, ktoré musia byť zohľadnené pri príprave/vypracovaní služieb, sú často založené na osobitných právnych rámcoch, dohodách o spolupráci či dobrovoľných opatreniach. Odlišujú sa teda aj spôsoby realizácie charakterizujúce poskytovanie cezhraničných verejných služieb v jednotlivých oblastiach. Vo väčšine prípadov (53 %) ide o nové cezhraničné verejné služby fungujúce paralelne s podobnými vnútroštátnymi, menší podiel (37 %) majú cezhraničné verejné služby predstavujúce cezhraničnú koordináciu služieb a zvyšná časť (12 %) je tvorená existujúcimi vnútroštátnymi službami s cezhraničným dosahom. To ilustruje rozličné spôsoby riešenia, ktoré boli identifikované v súvislosti s poskytovaním cezhraničných služieb (Zillmer et al. 2020, s. 20 – 21).

Na vykonávanie niektorých cezhraničných verejných služieb je potrebné uskutočniť úpravy cezhraničných právnych rámcov, najčastejšie ide o uzavretie osobitných dohôd o miestnej alebo regionálnej spolupráci medzi subjektmi, ktoré pripravujú a budú poskytovať predmetnú verejnú službu. Následne býva vypracovaný nový dohovor medzi miestnymi a regionálnymi orgánmi. Okrem adaptácie verejnej sprá-

vy, prípadne medzištátnych alebo regionálnych dohôd môže implementácia cezhraničných verejných služieb zahŕňať administratívne alebo regulačné úpravy na vnútroštátnej úrovni. Časovú náročnosť zavedenia cezhraničných verejných služieb tak možno vysvetliť na základe komplexu faktorov: (1) potrebných zmien právnych rámcov na vyšších úrovniach alebo na úrovni poskytovania cezhraničnej verejnej služby, (2) adaptácie verejnej správy rozvoj a implementáciu cezhraničnej verejnej služby a (3) zmien vnútroštátnych pravidiel a procesov (Zillmer et al. 2020, s. 21 – 22).

Prekážky realizácie cezhraničných verejných služieb

Efektívna implementácia cezhraničných verejných služieb do praktického života v územno-správných jednotkách čelí mnohokrát rôznym typom prekážok, ktoré buď sťažujú alebo v konečnom dôsledku môžu znemožniť realizáciu projektu cezhraničnej spolupráce. Jednou z prekážok implementácie projektov cezhraničných verejných služieb do praxe môže byť napríklad prítomnosť viacerých aktérov s kompetenciami v rôznych sektoroch, čo v konečnom dôsledku môže administratívne sťažiť/znemožniť vytvorenie projektov cezhraničných verejných služieb v konkrétnej regionálnej či municipálnej jednotke. Tento problém je pritom charakteristický naprieč celou Európou, čo ešte viac ovplyvňuje cezhraničné verejné služby. Európske zoskupenie územnej spolupráce ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) v posledných rokoch realizovalo výskum v kontexte vyššie zmienenej problematiky, ktorý umožnil jasne konkretizovať mnohé prekážky v aplikácii projektov cezhraničných verejných služieb.¹²

Medzi identifikované prekážky ESPON kategoricky zaraďuje nasledovné:

- 1) *Oblasť dopravy* – nedostatok legislatívnych právomocí miestnych aktérov

¹ Blížšie pozri: Cross-Border Public Services (CPS). Targeted Analysis. Final report. Main Report. Version 14/01/2019. Viac na: <https://www.espon.eu/CPS>

² Blížšie pozri: More and better cross-border public services. Obstacles and solutions to cross-border cooperation in the Eu. Viac na: https://www.b-solutionsproject.com/_files/ugd/8f68c1_1dc850a1f1e54f8dab9a752275d7b590.pdf

- v oblasti cezhraničnej dopravy a služieb; rozdiely v rámci predpisov brániace v interoperabilite železničných spoločností; prekážky v rámci možností zamestnávať pracovníkov zo susednej krajiny v sektore dopravy; prekážky v súvislosti s vytváraním cezhraničných infraštruktúr; administratívne prekážky v kontexte neuznávania inžinierskych diplomov v rámci realizácie infraštruktúrnych projektov.
- 2) *Oblasť zdravotnej starostlivosti* – prítomnosť rôznych kritérií v súvislosti s prepĺcaním nákladov zdravotnej starostlivosti; prekážky v súvislosti s poskytovaním / dostupnosťou cezhraničnej zdravotnej starostlivosti; nezlučiteľnosť vnútroštátnych predpisov o zbere dát, ktoré sťažujú spoluprácu medzi zdravotníkmi inštitúciami; neuznávanie diplomov zdravotníckych pracovníkov; prítomnosť rozdielnych technických noriem v oblasti núdzovej prepravy; nedostatok horizontálnej kooperácie medzi správnymi orgánmi v oblasti starostlivosti o mládež; rozdielne normy v oblasti financovania, bezpečnosti či zdaňovania, ktoré bránia výstavbe cezhraničných škôlok.
 - 3) *Oblasť civilnej ochrany a krízového manažmentu* – nedostatočná koordinácia a výmena informácií medzi cezhraničnými tímami v oblasti boja s lesnými požiarimi; nedostatok ad hoc legislatívy v kontexte úpravy spoločných núdzových opatrení.
 - 4) *Oblasť cestovného ruchu a kultúry* – prekážky v oblasti rôzneho prístupu v zbere dát, ktoré limitujú prevádzkovanie cezhraničného monitorovania pohybu turistov; nejasnosti a komplikácie pri zriaďovaní jednotného cezhraničného vstupu do archeologického parku.
 - 5) *Oblasť komunikácie, retransmisie a informovania spoločnosti* – prekážky v súvislosti s prítomnosťou rôznych noriem v rámci národných platforiem elektronického obstarávania; existencia národných / teritoriálnych autorských licencií blokujúcich online retransmisii audiovizuálneho obsahu v susednej krajine.
 - 6) *Oblasť municipálneho manažmentu* – absencia legislatívy upravujúcej zriadenie medzimestského úradu a cezhraničnej vodovodnej siete; neistota, akým spôsobom sa majú cezhranične manažovať stroje na údržbu verejného priestranstva.
 - 7) *Oblasť občianstva, spravodlivosti a verejnej bezpečnosti* – nedostatočná koordinácia v rámci registrácie cezhraničných sezónnych pracovníkov.
 - 8) *Oblasť vzdelávania* – prítomnosť rozdielnych právnych rámcov v oblasti duálneho vzdelávania, sťaží či odbornej prípravy; administratívno-právne prekážky v oblasti prístupu do základných škôl v susednej krajine; absencia harmonizácie legislatívy v rámci univerzitného vzdelávania; rozdielne normy v oblasti financovania, bezpečnosti či zdaňovania, ktoré bránia výstavbe cezhraničných materských škôl; používanie rozdielnych protokolov týkajúcich sa študentov so špecifickými potrebami
 - 9) *Oblasť prístupu k službám poisťovní* – cezhraničnej mobility pracovníkov bránia zložité ustanovenia o povinnom zdravotnom a sociálnom poistení; nejednoznačnosť postupu v prípade vymáhateľnosti pohľadávok v oblasti sociálneho zabezpečenia.
 - 10) *Oblasť prístupu k energetickým službám* – nedostatok legislatívnych opatrení podporujúcich výmenu čistých energií (Brustia et al. 2021, s. 9 – 11).
- Z vyššie uvedeného vyplýva, že existuje celá škála prekážok, ktoré bránia implementácii projektov cezhraničných verejných služieb. Možno teda konštatovať, že medzi hlavné problémy patria legislatívno-administratívne prekážky, nejednoznačný výklad kompetencií zodpovedných orgánov, nedostatky v oblasti zberu/poskytovania informácií a dát, nesúlad v oblasti financovania, cenových ponúk a získaných výhod. Navyše, za samostatnú kategóriu prekážok označil ESPON aj kultúrno-jazykové rozdiely. Aj napriek vyššie zmieneným prekážkam v oblasti cezhraničných verejných služieb môžeme tvrdiť, že krajinám sa darí v mnohých prípadoch predmetné problémy vyriešiť. V nasledujúcej časti príspevku sa zameriame na príklady projektov cezhraničných verejných služieb, ktoré dokázali prekonať uvedené prekážky a zlepšili tak život miestnym obyvateľom na oboch stranách hraníc (Zillmer et al. 2020, s. 15).

Príklady dobrej praxe

Efektívne implementovanie cezhraničných verejných služieb do praktického života obyvateľov cezhraničného regiónu vie preukázateľne kvalitatívne zlepšiť sociálno-ekonomickú situáciu predmetnej územno-správnej jednotky. V nasledujúcej časti príspevku sa preto zameriame na konkrétne príklady takejto implementácie cezhraničných verejných služieb, ako na argumentačné zdôvodnenie nevyhnutnosti aplikácie zmienených nástrojov pre zvýšenie kvality života obyvateľov. Zároveň sa tak otvára príležitosť aj pre slovenské pohraničné regióny, ktoré v komparácii so západnou Európou vykazujú len veľmi málo aktivít v oblasti cezhraničných verejných služieb, čím sa nedostatočne

využíva potenciál municipálno-regionálnych jednotiek v pohraničných lokalitách (Zillmer et al. 2020, s. 4).

Považujeme však za dôležité upozorniť, že zmienené príklady efektívnej implementácie nástrojov cezhraničných verejných služieb nie je možné aplikovať plošne na všetky municipálne či regionálne územno-správne jednotky. Aktéri cezhraničnej spolupráce totiž vykazujú svoje jedinečné špecifiká, ktoré môžu do veľkej miery vyvolať nutnosť adaptovať ciele cezhraničných verejných služieb na miestne pomery. V nasledujúcich tabuľkách tak môžeme vidieť príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb do praktického života pohraničných regiónov v Európe.

Tabuľka 1 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti dopravy

Hranica	Forma CPS
Nemecko-Francúzsko	Električka na trati Štrasburg – Kehl
Nemecko-Poľsko	Autobusová linka č. 983 medzi partnerskými mestami Frankfurt – Slubice
Česko-Nemecko	Elbe-Labe lístok
Švajčiarsko-Francúzsko	Spoločný dopravný úrad pre ženevskú cezhraničnú Metropolitnú oblasť

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41.

Príklady vyššie uvedených cezhraničných verejných služieb v oblasti dopravy demonštrujú možnosť implementácie obdobných projektov aj v slovenských pohraničných regiónoch. Vybudovanie kvalitného dopravného cezhraničného spojenia nepochybne prispeje k zlepšeniu života obyvateľov predmetných municipálno-regionálnych jednotiek, i k ekonomickému rozvoju regiónov na oboch stra-

nách hranice. Cezhraničné verejné služby pritom môžu mať podobu rozvoja či vybudovania novej dopravnej infraštruktúry (GE-FR; GE-PL), vybudovanie integrovaného systému predaja lístkov (CZE-GER) či vybudovanie spoločného úradu, ktorý by bol zodpovedný za predaj lístkov a organizáciu dopravy v cezhraničnej oblasti (SUI-FR).

Tabuľka 2 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti územného plánovania, ekonomického rozvoja, turizmu, voľného času a kultúry

Hranica	Forma CPS
Švédsko-Fínsko	Spoločný úrad cestovného ruchu v oblasti Haparanda-Tornio
Belgicko-Nemecko-Francúzsko-Luxembursko	Geograficko-informačný systém tzv. Veľkého regiónu (The Greater Region)
Írsko-Veľká Británia	Intertrade Írsko

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41.

Príklady z tabuľky 2 naznačujú, že príležitosti v oblasti cezhraničných verejných služieb môžeme nájsť v rôznych hospodárskych segmentoch, ako je napr. cestovný ruch. Príklad na švédsko-fínskej hranici ukazuje možnosť vytvorenia spoločného úradu cestovného ruchu, ktorý je zároveň aj marketingovým nástrojom

zameraným na turistov. Príklad cezhraničných verejných služieb v oblasti tzv. Veľkého regiónu nám ukazuje možnosti efektívnejšieho poskytovania informácií pre verejnosť. Posledný príklad otvára možnosť pre rozvoj ekonomických aktivít, napr. v oblasti investícií a obchodu.

Tabuľka 3 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti zdravotnej starostlivosti a sociálnej inklúzie

Hranica	Forma CPS
Belgicko-Francúzsko	ZOAST (Integrovaná zóna cezhraničnej zdravotnej starostlivosti)
Španielsko-Francúzsko	Nemocnica Cerdanya
Rakúsko – Česká republika	Klinika Gmünd

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41.

Na príkladoch tabuľky 3 môžeme vidieť, že cezhraničné verejné služby môžu nadobúdať i formu rozvoja zdravotnej starostlivosti, ktorá sa najmä počas pandémie ochorenia COVID-19 ukázala ako mimoriadne dôležitá. Existujú pritom rôzne stupne integrácie v oblasti cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.

Kým príklad ZOAST je tým najintegrovanejším v rámci nášho prehľadu, rakúsko-česká klinika Gmünd je v štádiu experimentovania za účelom možnosti vytvorenia integrovanejšieho zdravotného systému.

Tabuľka 4 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti vzdelávania

Hranica	Forma CPS
Maďarsko-Rumunsko-Slovensko-Ukrajina	European Exchange School Alliance
Maďarsko-Slovensko	Bilingválna základná škola v Prosenjakovici
Nemecko-Luxembursko	Schengenské lýceum
Fínsko-Rusko	Cezhraničná spolupráca univerzít v Južnej Karélii
Švajčiarsko-Nemecko-Francúzsko	EUCOR – Európsky kampus

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41.

Príklady v tabuľke 4 zahŕňajú aplikáciu cezhraničných verejných služieb napomáhajúcich rozvoju vedy, výskumu a vzdelávania. V rámci prvého príkladu ide o program vzdelávania situovaný na vonkajšej hranici EÚ,

v ktorom participujú i slovenské subjekty. V konečnom dôsledku je rozvoj vzdelávania a výskumu významným argumentom pre efektívnu aplikáciu cezhraničných verejných služieb.

Tabuľka 5 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti zamestnanosti

Hranica	Forma CPS
Belgicko-Holandsko	Grensinfopoint Scheldemond
Španielsko-Portugalsko	EURES Alentejo
Nemecko-Dánsko	Práca za hranicami (job over grænsen)
Nórsko-Švédsko	Hraničná mobilita

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41.

Cezhraničná spolupráca rozhodne prispieva aj k znižovaniu nezamestnanosti. Odstraňovanie bariér spojené s možnosťou realizácie investícií na oboch stranách hranice prispieva k zlepšeniu životnej úrovne miestneho obyva-

teľstva i k celkovému rozvoju pohraničných municipálno-regionálnych jednotiek. Vo vyššie uvedených príkladoch môžeme nájsť programy na podporu pracovnej mobility, rodinných príslušníkov, bývania či obchodných vzťahov.

Tabuľka 6 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti ochrany životného prostredia

Hranica	Forma CPS
Španielsko-Portugalsko	Národný park Xures-Gerês
Chorvátsko-Maďarsko	Mura-Drava Dunaj
Nemecko-Francúzsko	Zabezpečenie pitnej vody – Wissembourg
Rakúsko-Nemecko	Čistenie odpadových vôd – Salzburg
Nemecko-Francúzsko	TRION klíma

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 41 - 42.

Ochrana životného prostredia a čoraz nebezpečnejšie dopady klimatických zmien spôsobujú nevyhnutnosť nadviazania/prehĺbenia kooperácie naprieč jednotlivými svetadielmi, štátmi, ale aj regiónmi a mestami/obcami. Aj z tohto dôvodu preto môžeme badať aplikáciu cezhraničných verejných služieb aj v oblasti

ochrany životného prostredia. Prvé dva príklady zahŕňajú možnosti cezhraničnej spolupráce v oblasti ochrany biosféry, ďalej tu nájdeme programy na ochranu vodných zdrojov či v poslednom prípade projekt na podporu obnoviteľných zdrojov energie.

Tabuľka 7 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti civilnej ochrany a krízového manažmentu

Hranica	Forma CPS
Belgicko-Nemecko-Holandsko	EMRIC (Incident Control and Crisis management)
Rakúsko-Nemecko	Záchraná helikoptéra „Euro-Christoph 3“

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 42.

Systémy krízového manažmentu a civilnej ochrany sa zaoberajú riešením mimoriadnych situácií, ktoré súvisia napríklad s prírodnými katastrofami. Vyššie zmienené príklady sú dva osvedčené postupy zdôrazňujúce komplexnosť k zaisteniu verejnej bezpečnosti. Konkrétne

program EMRIC sa zameriava na poskytovanie technického know-how v oblasti krízového manažmentu, poskytuje rýchlu/dostupnú pomoc pre občanom, ba aj ponúka pomoc pri vzniku rozsiahlych incidentov vyžadujúcich krízový manažment (Incident 2021).

Tabuľka 8 Príklady efektívnej implementácie cezhraničných verejných služieb v Európe v oblasti občianstva, spravodlivosti a verejnej bezpečnosti

Hranica	Forma CPS
Nemecko-Francúzsko	Nemecko-francúzske centrum pre ochranu európskych spotrebiteľov
Írsko-Veľká Británia	Permanentná online platforma s aktuálnymi informáciami o právach a povinnostiach pri prekračovaní hraníc, hraničných kontrolách, a pod.
Nemecko-Holandsko	Nemecko-holandská policajná spolupráca

Zdroj: Zillmer et al., 2020, s. 42.

Posledná tabuľka uvádza príklady cezhraničných verejných služieb v oblasti občianstva, spravodlivosti a verejnej bezpečnosti. Ukazuje sa, že aj v tomto segmente existujú mnohé príležitosti pre prehĺbenie cezhraničnej spolupráce. Jednotlivé príklady navyše poukazujú na rozmanitosť možností nadviazania kooperácie v kontexte cezhraničných verejných služieb. Aj keď existujú špecifiká jednotlivých cezhraničných regiónov, vyššie zmienené príklady ukazujú, že programy cezhraničných verejných služieb sa dajú nastaviť takým spôsobom, aby sa odstránili prekážky brániace cezhraničnej spolupráci. Aj napriek tomu ale považujeme za dôležité, aby sa prekážky implementácie cezhraničných verejných služieb postupne odstraňovali a umožnilo sa tak nadviazanie spolupráce aj ďalším európskym regiónom.

Záver

Analýza ESPON vyúsťuje do nasledovných praktických odporúčaní (Zillmer et al. 2020, s. 46 – 47):

- 1) Zabezpečenie dostatočných kapacít a odhodlania pre vytvorenie/implementáciu cezhraničných verejných služieb;
- 2) Využívanie programu Interreg, ktorý okrem iniciovania cezhraničných verejných služieb dopomôže aj k ich sebestačnosti po oficiálnom ukončení projektu;
- 3) Pri vytváraní/implementácii projektov cezhraničných verejných služieb je potrebné byť proaktívny, ale aj trpezlivý. Zároveň v prípade vzniku/prítomnosti prekážok je potrebné nadväzovať efektívnu spoluprácu so zainteresovanými aktérmi;
- 4) V súvislosti so spoluprácou je potrebné prisudzovať jednotlivé úlohy pragmaticky. Inými slovami, skúsenejšie inštitúcie

v rámci cezhraničných verejných služieb by mali prevziať väčší podiel úloh. Zadaná by sa tak mali prispôbiť úrovni skúsenosti zainteresovaných aktérov;

- 5) Je potrebné nadviazať spoluprácu aj na vyššom stupni verejnej správy. Mnohé projekty cezhraničných verejných služieb nie je možné realizovať iba za pomoci miestnej/regionálnej samosprávy, ale vyžadujú aj zapojenie centrálnych autorít;
- 6) Prostredníctvom cezhraničných verejných služieb nie je možné efektívne vyriešiť všetky miestne problémy. Ak je teda možné efektívnejšie riešiť konkrétny problém v municipálno-regionálnej jednotke bez využitia cezhraničného aktéra, miestne authority by sa o to mali usilovať.

Pokiaľ ide o slovensko-ukrajinskú hranicu, jej otvorený charakter môže byť veľkou víziou a príležitosťou i pre rozvoj cezhraničných verejných služieb. Je však potrebné mať na pamäti, že mechanizmy spolupráce na vonkajšej, schengenskej hranici EÚ musia čeliť odlišnej realite v porovnaní s vnútornými hranicami EÚ, kde sa ciele spolupráce koncentrujú výlučne na kohéziu a vyrovnávanie rozdielov medzi pohraničnými regiónmi (Lačný – Polačková – Cirner – Székely 2022, s. 152). V procese postupne sa meniaceho charakteru tejto časti vonkajšej hranice EÚ sa de facto hranica sukcesívne reprodukuje a získava nové úlohy. Stále funguje ako bariéra a filter, no jej čiastočná priepustnosť v čoraz väčšej miere umožňuje rozvoj cezhraničných aktivít, vrátane cezhraničných verejných služieb.

Literatúra

- Brustia, G. et al. (2021). More and better cross-border public services. Obstacles and solutions. https://www.b-solutionsproject.com/_files/ugd/8f68c1_1dc850a1f1e54f8dab9a752275d7b590.pdf
- China, A. (2022). Cross-border Public Services in Europe – updating and upgrading the inventory. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Presentation%20Cross%20Border%20Public%20Services%202.0.pdf>
- Incident Control and Crisis management (EMRIC) in the Meuse-Rhine Euroregion (2021). <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/good-practices/incident-control-and-crisis-management-emric-meuse-rhine-euroregion>
- Lačný, M., Polačková, A., Cirner, M., Székely, G. (2022). Dopady cezhraničnej interakcie z pohľadu aktérov cezhraničnej spolupráce. *Politické vedy*, Vol. 25, No. 3, s. 127-159. doi: 10.24040/politickevedy.2022.25.3.127-159
- Zillmer, S. et al. (2019). Cross-border Public Services (CPS). Targeted analysis. Final report. Main report. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20CPS%2001%20Main%20Report.pdf>
- Zillmer, S., Foresight, S. (2022). CPS – Why and how to get there? https://capacitycooperation.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/3/sites/3/2022/10/PA10-CPS-Webinar_Presentations.pdf

Článok je čiastkovým výstupom výskumného projektu APVV-15-0369 Asociačná dohoda EÚ s Ukrajinou a cezhraničná spolupráca medzi Slovenskom a Ukrajinou: dôsledky a príležitosti a výskumného projektu APVV-21-0057 Slovensko-Ukrajinská cezhraničná spolupráca počas a po pandémie COVID-19: faktory a perspektívy, dopad na politiku