

BARIÉRY CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE NA JUHU A SEVERE SLOVENSKA

Barriers of cross-border co-operation
in the east and north Slovakia

Kľúčové slová: cezhraničná spolupráca, typy bariér, prihraničné regióny.

ÚVOD

Rozvoj každej spoločnosti ako celku je podmienený úrovňou rozvoja jeho súčastí, predovšetkým ľudí a vzťahov medzi nimi. V tejto súvislosti naberať stále naliehavejšie na dôležitosť obnovenie a udržanie rovnovážneho stavu medzi človekom a prírodou, medzi jednotlivými regiónmi a celou krajinou a medzi jednotlivými krajinami. Tradičným problémom Slovenska, hlavne jeho prihraničných regiónov na juhu a severe, sa stali nezamestnanosť, pomalá tvorba nových pracovných miest, nedostatočná technická infraštruktúra a rozpadajúca sa sociálna infraštruktúra, apatia ľudí a nevyhovujúca podnikateľská kultúra, ako aj celkové nedostatočné využitie sociálneho, kultúrneho, prírodného či produkčného potenciálu regiónov.

Transformácia ekonomiky a jej smerovanie k trhovej ekonomike nachádza odozvu aj v priestorovej organizácii regiónov v jednotlivých transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy. Ekonomika silne ovplyvňuje ďalší vývoj spoločenských procesov, šírku ich poznania ako aj tvorbu a exploatáciu zdrojov v regiónoch (Kuzmišin 1997).

V našich podmienkach absentuje koordinácia cezhraničných aktivít, a teda nedisponuje sa ani primeraným referenčným rámcom o možnostiach a bariérach spolupráce, pretože kompetencie týkajúce sa realizácie cezhraničnej spolupráce a s tým úzko spojené problematiky regionálneho rozvoja a regionálnej politiky sú v podmienkach Slovenskej republiky atomizované na mnohých úradoch štátnej správy i samosprávy (Matlovič, Kandráčová, Tej 2000).

CHARAKTERISTIKA PROBLÉMU

Na základe iniciatívy prezidentov krajín Višegradskej štvorky (V4), ktorá vznikla počas summitu vo Vysokých Tatrách v roku 1999, bol realizovaný výskum o možnostiach cezhraničnej spolupráce medzi Slovenskom, Poľskom a Maďarskom, ktorého výsledky mali prispieť k ďalším možnostiam rozvoja zaostávajúcich regiónov.

Pri zbere vstupných údajov bola použitá metóda anketového prieskumu, ktorou boli oslovení respondenti z viacerých oblastí sociálneho a ekonomického života, predovšetkým miestne samosprávy (obce a mestá) ležiace v marginálnych prihraničných regiónoch, u ktorých existuje predpoklad potenciálnej existencie intenzívnejších vzťahov s Maďarskom a Poľskom. Okrem nich boli oslovené aj viaceré rezortné inštitúcie, orgány štátnej správy (okresné krajské úrady, orgány špecializovanej štátnej správy) ako i viaceré mimovládne organizácie.

DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY A DISKUSIA

Súčasný nepriaznivý vývoj vidieka v prihraničných oblastiach je na Slovensku sprevádzaný nedostatočnou informovanosťou hlavne v oblasti malého a stredného podnikania, turizmu, podnikateľskej legislatívy, marketingu, možností financovania podnikateľských aktivít, rozvoja obcí, tvorby nových pracovných miest...

Slovenská strana je reprezentovaná šiestimi krajmi identickými s vyššími územnými celkami a 24 okresmi, ktoré priamo hraničia s Maďarskou a Poľskou republikou. Celkový počet obyvateľstva, ktoré žije v uvedených prihraničných regiónoch, je približne 2,5 milióna. V súlade s Európskym rámcovým dohovorom o cezhraničnej spolupráci a s uznesením vlády z januára 1999 Slovenská republika postúpila diplomatickou cestou zahraničným partnerom návrhy liberálnych dohôd o cezhraničnej spolupráci (Samson, Hudec, 2000; Tej, Šimková 2000). Cezhraničná spolupráca musí vychádzať z dlhodobej koncepcie zahraničnej politiky Slovenskej republiky a musí byť plne v súlade s naším vnútroštátnym právom.

Severná i južná hranica z pohľadu možností turizmu predstavuje veľký a nedostatočne využitý potenciál. Sever je typický Karpatskými vrchmi, podhorskými a horskými oblasťami, je sídlom národných parkov, múzeí ľudovej architektúry, stredísk zimných športov, množstvom historických pamiatok... Južná hranica je charakteristická nížinnými oblasťami, rozvinutým poľnohospodárstvom, historickými pamiatkami, minerálnymi vodami a termálnymi kúpaliskami... Prírodné prostredie prihraničných multikultúrnych regiónov je zvýraznené a zvlášť cenené tým, že na ich území sa nachádzajú pamiatky zaradené do zoznamu svetového kultúrneho dedičstva organizácie UNESCO. Dopravná infraštruktúra je v hraničných regiónoch z hľadiska kvalitatívneho ako aj kvantitatívneho málo rozvinutá. V pohraničí absentujú diaľnice, počet hraničných prechodov je nízky, cestná preprava je preto obmedzená dlhými čakacími dobami na hraniciach.

Proces ekonomickej reformy na Slovensku mal aj výrazný regionálny vplyv. Spoločensko-ekonomické rozdiely výrazne vzrástli, medziregionálna diferenciácia sa ešte viac prehĺbila. Hrubý domáci produkt na jedného obyvateľa je v niektorých častiach severnej hranice (Prešov) šesťnásobne nižší ako v najsilnejšej časti južnej hranice s Maďarskom (Bratislava) - (Kárász, Karász ml., Pala 1999). Negatívne spoločensko-ekonomické trendy sú výrazné vo všetkých prihraničných okresoch na slovensko-poľskej a slovensko-maďarskej hranici, hoci na strane druhej sa tu vyskytuje bohatstvo kultúrneho a historického dedičstva, ktorého integrita mestských a krajinných faktorov na Spiši, Šariši, Orave, Above, Zemplíne, Gemeri či Honte, ako aj povedomie historickej súnalezitosti v dejinách Uhorska je základňou, na ktorej je možné budovať ďalší rozvoj tak regiónu ako aj ďalšej cezhraničnej spolupráce s Poľskom a Maďarskom.

V oblasti existuje záujem o využitie tradičných foriem turizmu, väčší je ale enormný záujem o miestny cezhraničný obchod, malý pohraničný styk, ktorý je vyvolaný hlavne cenovými rozdielmi a vo všeobecnosti lepším zásobovaním spotrebným tovarom v Poľsku a Maďarsku. Hoci je tento fenomén ťažko odhadnúť číslami, je dôležitým zdrojom príjmov, a tým aj pracovných príležitostí v maloobchode v mnohých malých mestách v prihraničných regiónoch. V podkapitalizovanom prihraničí Slovenska, ktoré patrí k najchudobnejším častiam krajiny, umožňuje obyvateľstvu získať aj základné druhy tovarov v priaznivejších cenových reláciách.

V rámci anketového prieskumu bolo rozoslaných celkom 496 dotazníkov, ktorých návratnosť predstavovala 57 %. Z celkového počtu vrátených dotazníkov pripadalo 52,85 % na obce a mestá, 11,80 % na okresné a krajské úrady a ostatných 35,35 % na rezortné organizácie, združenia a iné trhové subjekty. Najväčšia miera návratnosti bola v prípade obcí a krajských úradov. Na základe odpovedí respondentov boli identifikované nasledujúce skupiny bariér (tabuľka 1):

Typy bariér cezhraničnej spolupráce

Tabuľka 1

Typ bariéry	% zastúpenie respondentov
Ekonomické	35,46
Legislatívne	20,21
Organizačné	13,48
Infraštruktúrne	12,77
Administratívne	11,70
Iné	6,38
SPOLU	100

Zdroj: vlastný výskum

EKONOMICKÉ BARIÉRY

Zrkadlom súčasného stavu slovenskej ekonomiky je aj názor väčšiny respondentov, ktorí za hlavnú ekonomickú bariéru považujú všeobecne nedostatok finančných prostriedkov vo všetkých oblastiach. Nezáleží pri tom na akej úrovni verejnej správy sa jednotliví respondenti nachádzali. Z konkrétnych odpovedí ďalej vyberáme:

- nedostatok finančných prostriedkov, ktorý sa najviac prejavil v potrebe krytia stratovej autobusovej dopravy do odľahlých prihraničných území, kde je možné očakávať najmä v letnej a zimnej sezóne podnety pre väčšiu aktivizáciu podmienok cestovného ruchu,
- nedostatok úverov a inštitúcií, ktoré by mohli vo väčšej miere finančne podporovať rozvoj cezhraničných aktivít aj v oblasti cestovného ruchu,
- nedôvera a obavy zo strany zahraničných investorov investovať kapitál na území SR,
- relatívne vysoká miera nezamestnanosti, slabý sociálny potenciál a demotivujúca úroveň sociálnej siete,
- nedocenenie potenciálu prihraničných regiónov a ich nedostatočné materiálne zabezpečenie,
- finančné problémy pri vypracovávaní rozvojových projektov, ich pomerne vysoká finančná náročnosť ako aj častý neúspech predložených projektov,
- slovenské národné parky prezentovali nezávisle od seba problém výrazného nedostatočného financovania oproti národným parkom na poľskej strane.

V týchto prípadoch je potrebné o opísaných problémoch informovať najvyššiu úroveň verejnej správy, najmä ministerstvo financií, ministerstvo hospodárstva a ministerstvo životného prostredia. Zlepšenie financovania národných parkov v Slovenskej republike, ich personálne dobudovanie, zriadenie bezcolných zón najmä v hospodársky zaostávajúcom košickom a prešovskom regióne, zrušenie colných poplatkov pri kultúrnych a prezentačných aktivitách, či zavedenie dotácií na podporu cezhraničnej spolupráce a turistiky, ktoré by regiónu výrazne pomohli patrí do oblasti hospodárskej politiky vlády. Na najvyššej úrovni je preto potrebné hľadať spôsob riešenia nastolených problémov.

LEGISLATÍVNE BARIÉRY

Túto skupinu bariér považuje za závažnú 20 % respondentov. Najčastejšie upozorňovali najmä na nasledujúce problémy, s ktorými sa stretli vo svojej činnosti a vychádzali hlavne z existujúcej platnej legislatívy:

- nedostatočná prepracovanosť účtovných a daňových predpisov, ktoré sa týkajú rôznych foriem medzinárodnej spolupráce,

- rozdielne kompetencie a postavenie samospráv v Slovenskej, Maďarskej a Poľskej republike, nedostatočná podpora zo strany legislatívy pre obce a mestá pri realizácii cezhraničnej spolupráce,
- nedokonalá prepracovanosť účtovných a daňových predpisov týkajúcich sa medzinárodnej spolupráce,
- absencia pružných colných a daňových predpisov, colné poplatky a bariéry (napríklad pri prevoze upomienkových predmetov slúžiacich pri prezentáciách za hranicami),
- absencia zákona o obchodných vzťahoch v prihraničných regiónoch z čoho vyplýva i následný problém pri uzatváraní vzájomných zmlúv a dohôd vo všetkých oblastiach,
- neharmonizované zákony v SR, PR, MR ako i EÚ,
- absencia daňových prázdnin v MR – bránenie expanzie slovenských firiem na maďarské trhy,
- rozdielne právne postavenie národných parkov na oboch stranách hranice.

Aj pri týchto námetoch je potrebná informovanosť vlády cez jednotlivé ministerstvá - ministerstva vnútra, ministerstva životného prostredia, ministerstva financií, ministerstva zahraničných vecí a ministerstva hospodárstva, pretože nové legislatívne normy, ich úpravy a novely vznikajú práve na najvyššej úrovni verejnej správy. Pri zákonoch, ktoré sa týkajú reformy verejnej správy, je potrebné posilniť kompetencie miestnych a regionálnych samospráv aj na úseku uzatvárania dohôd o cezhraničnej spolupráci. Za povšimnutie stojí aj zavedenie inštitútu „partnerské mesto“, čo by umožnilo dosiahnuť jednoduchší režim pri prechode štátnych hraníc pre reprezentantov samospráv s týmto štatútom. Ratifikácia Európskej charty regionálnej samosprávy môže tiež prispieť k odstráneniu niektorých legislatívnych bariér.

Vytvorenie legislatívnej možnosti bezplatného colného vstupu pre propagačné materiály a sponzorské príspevky zo zahraničia pre neziskové organizácie, ako aj zjednodušenie legislatívnych predpisov pre vývoz tovaru určeného na prezentáciu a reklamu by pomohlo kvalitatívne zvýšiť úroveň spolupráce prihraničných regiónov, je v oblasti tzv. „malej turistiky“. Problém národných parkov bude vyriešený určite aproximáciou legislatívy na úroveň Európskej únie – získajú právnu subjektivitu a kompetencie pre priamy vzťah k pôde v štátnom vlastníctve na území parku, pracovníkom štátnej ochrany prírody by pomohla možnosť prekročenia štátnej hranice mimo hraničných prechodov na základe služobného preukazu.

V neposlednej miere je potrebné harmonizovať legislatívu aj v otázkach migrácie, boja proti organizovanému zločinu a pomoci pri mimoriadnych situáciách.

ORGANIZAČNÉ BARIÉRY

Tento typ bariér identifikovalo 13 % respondentov. Išlo často o pestré problémy, najmä o tieto:

- absencia koordinácie v oblasti rozvoja cezhraničnej spolupráce medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy, samosprávy, inými rezortnými inštitúciami, neziskovými organizáciami a podnikateľskými subjektmi, ktorá spôsobuje často zbytočné problémy, ktoré by vyriešila väčšia dôvera a informovanosť,
- ťažkopádne a lobistické rozhodovanie pri prideľovaní grantov a problém s finančnými prostriedkami zo štátnych fondov, ktoré sú poskytované s výrazným oneskorením, často až po realizácii akcie,
- nedostatočná regionálna informovanosť,
- nevyhovujúca koordinovanosť ústredných orgánov a rôzne kompetencie samospráv jednotlivých krajín,
- nefunkčnosť príslušného euroregiónu,

- byrokracia, nedostatok informácií a častá zmena obsahu distribuovaných tlačív.

Je potrebné dohodnúť záväzné termíny vybavovania administratívnych úkonov na poľskej strane pre žiadateľov zo Slovenska (licencie). Samozrejmosťou by malo byť ustanovenie jednej konkrétnej inštitúcie, ktorá by koordinovala činnosť v oblasti cezhraničnej spolupráce, ktorá by mohla aj vypisovať výberové konania na projekty cezhraničnej spolupráce ako aj koordinovať jednotlivé akcie na oboch stranách hranice. Toto sú úlohy pre jednotlivé ministerstvá, ale aj nižšie úrovne štátnej správy.

INFRAŠTRUKTÚRNE BARIÉRY

Tieto bariéry boli u respondentov identifikované na štvrtom mieste (13 %). Najčastejším, chronickým problémom je nedostatočná komunikačná sieť, hlavne dopravná infraštruktúra po oboch stranách severnej a južnej hranice a nedostatočný počet hraničných priechodov schopných realizovať prepravu cez 3,5 ton a ich nedostatočná vybavenosť. K ďalším problémom boli zaradené:

- preťaženie komunikačných sietí v blízkosti hraničných priechodov a nevyhovujúca cestná a železničná doprava,
- absencia železničného prepojenia oboch krajín v oblasti Oravy,
- absencia diaľničného spojenia,
- nedostatočné telefónne spojenie v oblasti okresu Kežmarok smerom do Poľska.

Problémy a námety v infraštruktúre môže napomôcť riešiť ministerstvo dopravy a ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja. Dobudovanie rýchlostnej komunikácie na trase Prešov – Svidník – Vyšný Komárnik, vybudovanie železničnej trate na úseku Trstená – Podczerwone, rozšírenie hraničného priechodu v Čirči, oživenie prepojení v smere sever-juh - dostavby ciest na Orave, ako aj vybudovanie lávok cez rieku Poprad, obnovenie hraničného prechodu Szécseny – Kováčovce, oživenie historického železničného spojenia Turňa – Miškolc; to všetko by napomohlo malému pohraničnému styku, zvýšeniu turistických výmen a prispelo k lepším obchodným i sociálnym vzťahom.

Za rozhodujúce bariéry sú vo všeobecnosti považované:

- nedostatočný počet hraničných prechodov a ich vybavenosť, ktoré obmedzujú ekonomickú, obchodnú i turistickú spoluprácu,
- absencia kompetencií na regionálnej úrovni,
- absencia systémových opatrení v ekonomickej oblasti, ktorá by dovoľila spolufinancovanie rôznych aktivít cez spoločné fondy.

Štruktúra jednotlivých druhov aktivít cezhraničnej spolupráce predstavuje najvyššiu frekvenciu (z 11 druhov aktivít) až 48 % v oblasti cestovného ruchu, kultúry športu. Ako najčastejšie aktivity na poli cestovného ruchu uvádzali respondenti organizáciu táborov pre deti, výmenné zájazdy (Balaton/lyžovanie), náučné chodníky v prihraničí, medzinárodné degustácie vín v južných oblastiach a vinobrania, cyklotrasy, aktivity s krajanmi žijúcimi v pohraničí a výmenu skúseností vo vidieckej turistike, výstavy, trhy, súťaže, turnaje a festivaly.

Možnosti rozvoja cestovného ruchu v oblastiach pohraničia sú nedostatočne využívané aj napriek bohatstvu kultúrnych, historických a prírodných pamiatok. Bolo by možné využiť tranzit turistov z Poľskej republiky na Jadran a vhodnou ponukou služieb ich prilákať na viacdnňový pobyt. Veľmi prítiahľivým projektom je odskúšaná a populárna Gotická cesta, ktorá spája južné oblasti s regiónom Spišská Nová Ves. Perspektívna je aj vyššia návštevnosť turistami krajín Beneluxu, ktorí sa tu venujú hlavne cykloturistike a agroturistike. Veľmi perspektívne je rozvíjanie malých i väčších podnikateľských aktivít v rámci spolupráce regionálnych obchodných komôr. Vhodné prírodné podmienky na zimnú turistiku môžu prilákať svojou dostupnosťou a pestrosťou terénov maďarských

turistov tak na krátkodobé ako aj dlhšie pobyty. Nezanedbateľné sú kultúrne a športové tradície jednotlivých obcí na oboch stranách slovensko-maďarskej a slovensko-poľskej hranice. Mnohé kultúrne objekty ako napríklad Oravský hrad, Krásna Hôrka a kaštieľ Betliar patria k najhodnotnejším na Slovensku a majú spoločnú históriu pre obyvateľstvo na oboch stranách hraníc. Za povšimnutie stoja aj bohaté poľovné a rybolovné revíry a termálne kúpaliská.

ZÁVER

Realizovaný prieskum poukázal na najčastejšie prekážky a bariéry, na ktoré narazili subjekty usilujúce sa realizáciu cezhraničnej spolupráce medzi SR, Poľskom a Maďarskom. Podnikanie v marginálnych vidieckych oblastiach pohraničia na Slovensku si vyžaduje zvýšené nároky na kvalifikáciu a rozsah znalostí v oblasti trvalo udržateľného rozvoja, vyžaduje dobudovanie inštitucionálnych mechanizmov, ktoré umožnia zabezpečiť rozvoj regiónov a ich stabilizáciu ako oblastí cestovného ruchu, čo je možné považovať za dynamizujúce faktory rozvoja vidieka. Rýchlo sa meniace podmienky života, dynamika technického rozvoja a nároky súčasnej praxe menia často miesto, význam i poslanie cestovného ruchu skúmaných oblastí, ktoré sa stáva každodennou súčasťou ich života. Situácia v regiónoch prihraničia nie je najľahšia. Apatia veľkej časti obyvateľstva, kapitálová poddimenzovanosť, nedostupnosť úverov a slabá aktivita túto situáciu dokonale ilustrujú.

RESUME

The paper deals with the quantified barriers and difficulties of the cross-border co-operation between Slovak republic, Hungary and Poland that were identified on the basis of the questionnaire reaserch realised. The respondents were various subject of the social-economic life in the border Slovak region. Based on the research results and analysis the types of the cross-border co-operation with the aspects to the possibilities of region development were created.

Literatúra

- KARASZ, P. a kol. (1999): Možnostivývoja regiónov Slovenska. Bratislava, FES, 120 s.
- KUZMIŠIN, P. (1997): Európske integračné procesy a Slovensko. In: Spoločnosť a občan v horizonte 21. storočia (zborník), KSV FHPV, Manacon, Prešov, 128 s.
- MATLOVIČ, M. – KANDRÁČOVÁ, V. – TEJ, J. (2000): Bariéry a prekážky cezhraničnej spolupráce na príklade vzťahov medzi Slovenskou republikou a Poľskou republikou. In: Človek v súradniciach multidimenzionálnej spoločnosti I. Prešov, Manacon, 245 s.
- TEJ, J. – ŠIMKOVÁ, H. (2000): Regionálny rozvoj a cezhraničná spolupráca v regióne Rožňava. In: Národná a regionálna ekonomika III. EF TU Košice, 340 s.
- KOLEKTÍV (2000): Hodnotiaca správa LACE-Phare CBC. Bratislava, FA STU.

Adresa autorov:

Ing. Juraj Tej, CSc.

Katedra verejnej správy Fakulta humanitných a prírodných vied, Prešovská univerzita, 17. novembra 1, 080 01 Prešov, tej@unipo.sk

Doc. RNDr. René Matlovič, PhD.

Katedra geografie a geoekológie Fakulta humanitných a prírodných vied, Prešovská univerzita, 17. novembra 1, 080 01 Prešov, matlren@unipo.sk

RNDr. Radoslav Klamár

Katedra geografie a geoekológie Fakulta humanitných a prírodných vied, Prešovská univerzita, 17. novembra 1, 080 01 Prešov, klamar@unipo.sk