

13.

JAK SI STOJÍ ČESKÁ PARADIPLOMACIE? PODÍL OBCENÍCH A KRAJSKÝCH SAMOSPRÁV NA ZAHRANIČNÍ POLITICE ČR

PETR DRULÁK, LUCIE KÖNIGOVÁ, PETR KRATOCHVÍL*

How is the Czech Paradiplomacy? The Role of Municipal and Regional Governments in Czech Foreign Policy Decision-Making

Abstract: The article provides an analysis of foreign activities of the Czech Republic's regions and chartered towns. A concept of paradiplomacy, i.e. foreign-policy activities of sub-state territorial actors within the context of regionalization is applied by the authors to describe and analyze these activities. The article seeks to describe and examine Czech paradiplomacy by using a set of analytical tools employed in the study of similar phenomena in EU states, in particular with regards to Europeanisation. This analysis reviews Czech paradiplomacy in relation to the foreign-policy activities of other domestic actors involved (e.g. ministries, firms or NGOs), foreign partners (particularly the EU but also some state and non-state actors). Also, it looks into the motives for Czech regions and cities to act as foreign policy actors. The authors show that paradiplomacy, in line with International Political Economy propositions, is a response to economic and technological developments. However, a neofederalist image of paradiplomacy as an expression of state democratization and increasing state structure effectiveness – the main argument of regional structure building effort in the Czech Republic – is another significant also of some importance.

Keywords: paradiplomacy; regionalisation; sub-state actors; Czech Republic; Europeanisation; International Political Economy; neofederalism

* Ing. Petr Drulák, Ph.D. Absolvent VŠE Praha (1996), doktorát tamtéž (2000). Od roku 2004 pracuje jako ředitel ÚMV a předseda redakční rady časopisu Mezinárodní vztahy. Publikáční činnost zahrnuje několik desítek článků a statí publikovaných doma i v zahraničí se zaměřením na evropskou integraci, teorii mezinárodních vztahů a postavení malých států v evropské politice. Problematiku mezinárodních vztahů přednáší na FSV UK. Petr Drulák se podílel na řešení celé řady projektů MZV.

13.1 Úvod

Tento příspěvek analyticky mapuje zahraniční aktivity regionů a statutárních měst v České republice.¹ K popisu a analýze těchto aktivit je použit koncept *paradiplomacie*, který označuje zahraniční aktivity podstatných teritoriálních aktérů (Soldatos 1990). Vzhledem k absenci literatury o české paradiplomacii a vzhledem k reálné potřebě její reflexe si projekt klade za cíl *českou paradiplomacii popsat a rozebrat pomocí analytických nástrojů používaných při studiu podobných fenoménů ve státech EU, především v souvislosti s procesem europeizace*. Analýza zkoumá paradiplomacii v souvislosti se zahraničními aktivitami dalších tuzemských aktérů (ministerstva, firmy, nevládní organizace), se zahraničními partnery (především EU, ale i státními i nestátními aktéry) a s motivy, které vedou české regiony a česká města k zahraničním aktivitám.

Příspěvek je rozdělen do pěti částí. V první se věnuje reflexi procesu regionalizace, jehož je paradiplomacie nutným důsledkem. Soustředí se na charakteristiku procesu a rozlišení jeho aktérů. Druhá část se zaměřuje na samotnou paradiplomacii. Vymezuje teoretické rámce jejího zkoumání, popisuje obsah i formu paradiplomacie a rozebírá ji v souvislosti s evropskou integrací. Ve třetí části je objasněna metodologie výzkumu. Čtvrtá část je

Ing. Mgr. Petr Kratochvíl, Ph.D. Absolvent magisterského studia na VŠE (1999) a doktor mezinárodních politických studií (2004), absolvent politologie na FSV UK (2003). V současnosti je zástupcem ředitele Ústavu mezinárodních vztahů (od 2004) a externím spolupracovníkem Informačního centra Evropské unie, je taktéž recenzním editorem časopisu *Perspectives* a členem redakční rady Mezinárodní politiky. Působí na VŠE a na Vysoké škole veřejné správy a mezinárodních vztahů. Publikoval řadu vědeckých statí v ČR i v zahraničí.

Mgr. Lucie Königová. Absolventka FF UK (politologie a překladatelství a tlumočnictví angličtina, 2001), doktorandka tamtéž, členka Asociace pro studium mezinárodních vztahů. Od roku 2001 pracuje jako výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů. Od roku 2004 působí jako šéfredaktorka čtvrtletníku Mezinárodní vztahy. Publikovala řadu článků a statí na téma evropské integrace, teorie mezinárodních vztahů, středoevropské spolupráce a zahraniční politiky ČR, a to jak v ČR, tak i v zahraničí. Přednáší evropskou integraci a mezinárodní vztahy na Ústavu politologie FFUK a evropskou tematiku přednáší i jako členka Teamu Europe.

¹ Tento příspěvek je zkrácenou a přepracovanou verzí studie grantového projektu MZV ČR (identifikační kód RB 7/10/03) „Podíl obecních a krajských samospráv na zahraniční politice ČR“. Autoři by rádi poděkovali všem představitelům měst a krajů, kteří poskytli rozhovory pro tuto studii. Cennou pomoc při přípravě a uskutečňování rozhovorů poskytl Ing. Petr König z Mendelovy univerzity v Brně. Se zpracováním dat pomáhali Vít Beneš a Georgis Krahulík, stážisté v Ústavu mezinárodních vztahů.

věnována prezentaci empirických výsledků výzkumu české paradiplomacie. V závěrečné části jsou pak shrnuty hlavní poznatky této studie.

13.2 Regionalizace a její aktéři

Paradiplomatické aktivity jsou přímým důsledkem všeobecného posilování ekonomické, politické, sociální a kulturní role měst a regionů, k němuž ve vyspělých evropských státech dochází přibližně od 60. let minulého století. Analýza tohoto procesu nám bude kontextem pro uchopení paradiplomacie jako jedné z tváří regionalizace. V této části se nejprve se budeme věnovat specifickým vymezení regionu, pak přikročíme k vývoji a motivům vzniku vnitrostátních regionů, tj. procesu regionalizace, a na závěr vymezíme města a regiony jako politické aktéry.

Na rozdíl od měst je obecné vymezení *regionu* dosti problematické a liší se stát od státu. Na té nejobecnější úrovni se musíme spokojit s vymezením regionu jako hladiny mezi centrální vládou a komunální úrovní, přičemž tato hladina může být vymezena institucionálně, socio-ekonomicky, kulturně či politicky. Tato vymezení se v rámci jednoho státního celku mohou, ale nemusí překrývat. Nicméně pro potřeby této analýzy jsou rozhodující regiony, které jsou vymezeny institucionálně a politicky.

Určitým vodítkem k uchopení regionů může být rovněž klasifikace Evropské unie podle tzv. NUTS (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques tj. územní statistické jednotky). Studie, které se věnují paradiplomacii, se často zaměřují na NUTS 2 (ve Francii, Itálii, Rakousku a Nizozemsku existují jako samosprávné jednotky; v Německu *Regierungsbezirk*). Nicméně v některých federálních státech jako např. v Belgii či v Německu jsou rozhodujícími regiony NUTS 1 (Le Galés 1998: 240), naopak v Česku jsou to NUTS 3.

Tato různorodost se může projevit jako určitá brzda přeshraniční spolupráce regionů. Regiony zakotvené v různých národních systémech jsou totiž často nesouměřitelné co do postavení a kompetencí, přičemž tento rozdíl nelze redukovat pouze na odlišnosti mezi státy federálními (např. Německo) a unitárními (např. Francie). V řadě případů dokonce není rozhodující, zda se region nachází v kontextu federálního či unitárního státu a ve výzkumu paradiplomacie se často nedělá rozdíl mezi městem a regionem. Mnohdy platí, že co do aktivity není rozhodující, zda se jedná o ústavní region typu německé spolkové země, či o město v unitárním státě. Tradiční kritéria členění (města/regiony, ústavní region/samosprávný region) tedy nejsou při výzkumu paradiplomacie vždy relevantní a v tomto příspěvku jsou používána podle situace.

13.2.1 Vlny regionalizace a její motivy

Přes různorodost aktérů můžeme v procesu regionalizace zaznamenat určité společné rysy v dynamice a jejich motivech. Počátek moderní regionalizace je v kontinentální Evropě kladen do šedesátých let 20. století a souvisí se snahou demokratizovat (Itálie) a zefektivnit (Francie) fungování státu. Sedmdesátá léta jsou v této souvislosti nazývána desetiletím regionů. Regionalizace je chápána jako nástroj modernizace, což představuje radikální obrat oproti tradičnímu osvíceneckému pohledu, který spojoval modernizaci s centralizací a jenž nejméně od 19. století dominoval evropskému myšlení (Keating 1998: 12). Nepotvrdila se však očekávání, že regiony budou odpovědí na krizi západní demokracie ve druhé polovině šedesátých let (Le Galés 1998).

Regionalismus má od svého počátku také výraznou ekonomickou dimenzi. Roste přesvědčení, že regionální rozvoj nelze z důvodů asymetrických efektů spojených s růstem ekonomické interdependence a globalizace řídit centrální hospodářskou politikou. Tato dimenze se stává dominantní v osmdesátých letech (Kohler-Koch 1996), kdy se regionalizace stává cestou ke zvýšení konkurenceschopnosti teritoria. Podmínky komplexní interdependence (vzájemného propojení respektive závislosti) snižují schopnost státu jednat jako koherentní aktér (Hocking 1993: 12), dochází k internacionalizaci domácí politiky a stírá se rozdíl mezi domácím a zahraničním. Důležitým trendem je přechod od centralizované, moderní, industriální společnosti k decentralizované, postmoderní, postindustriální společnosti. Informační společnost je, podobně jako agrární, na rozdíl od průmyslové společnosti decentralizovaná (Hocking 1993: 13). V důsledku toho centrum není schopné uspokojovat veškeré potřeby společnosti.

Od menších teritoriálně-administrativních celků se očekává větší flexibilita, vznikají regionální partnerství mezi aktéry regionální politiky, ekonomiky a výzkumu, často nazývané *public-private partnership*. Od úspěšných regionů se očekává, že budou působit jako motory, které napomohou rozvoji v ostatních regionech. To také souvisí s předefinováním role státu v důsledku krizí 70. let (Loughlin, Seiler 1999: 766–770). Na jedné straně ztrácí stát v důsledku globalizace řadu možností ovlivňovat regionální rozvoj a na druhé straně je často reformován podle neoliberálních principů *New Public Management*, které tlumí působení státu v některých pro regiony důležitých oblastech, regiony jsou pak odkázány samy na sebe.

Od druhé poloviny osmdesátých let se mezi členskými státy Evropských společenství dostává do popředí další dimenze regionalizace. Jde o ústavně-kompetenční motivy, které odrážejí prohlubování evropské integrace jednak

Jednotným evropským aktem a jednak připravovanou Maastrichtskou smlouvou (Kohler-Koch 1996; Keating 1998). Pro uchopení fenoménu regionalizace motivované společně globalizací a evropskou integrací je často používán pojem „nový regionalismus“ (Keating 1998). Přenášení kompetencí na instituce společenství vede k oslabení regionů a regiony se ve snaze vyrovnat toto oslabování začínají mnohem více angažovat na evropské úrovni. Tento trend byl zpočátku podporován i Evropskou komisí, objevuje se například slogan „Evropa regionů“ a některé regiony jsou uměle vytvářeny (Řecko, Irsko) pouze pro potřeby čerpání fondů ze strukturální politiky EU (Loughlin, Seiler 1999). Další vývoj však ukázal, že evropská role regionů byla v tomto ohledu často přeceňována (Le Galés 1998).

Regionalizace byla alespoň zpočátku podmíněna především novým zájmem centra na decentralizaci státu. Nicméně zájem na decentralizaci byl již dlouho předtím dlouhodobě sledován místními a regionálními silami, které byly motivovány nejrůznějšími cíli. Tyto cíle je možné klasifikovat několika způsoby. Blíže se budeme věnovat dvěma klasifikacím. Keatingova *politicko-ideologická klasifikace* uvádí pět druhů motivů (1998: 13–16):

1. konzervativní – region je chápán jako obrana před modernitou sekulárního státu,
2. liberální – region jako nástroj ekonomické liberalizace umožňující obejít archaické centrální struktury státu brzdící rozvoj (Katalánsko, Bádensko-Virtembersko),
3. progresivní – region má bránit před nerovnoměrným ekonomickým rozvojem a před vnitřní kolonizací (např. ekologové),
4. populistický – vystupuje proti přerozdělování prostředků chudším regionům,
5. separatistický – jeho konečným cílem je vytvoření vlastního státu.

Jinou perspektivu nabízejí Parks a Elcock (2000: 103–104), kteří při své klasifikaci motivace požadavků regionální autonomie vycházejí z kontinua definovaného funkčním a kulturním pólem. Jejich funkčně-kulturní klasifikace opět nabízí pět skupin motivů:

1. existence vlastního jazyka a kulturní identity, jejíž role může být posílena předchozí necitlivou politikou vlády,
2. existující hranice a regionální identity,
3. politická kultura včetně představ o solidaritě, které jsou v rozporu s politickou kulturou a představami státu, zejména je-li hlavní město vzdáleno od regionu (problém periferie),
4. ekonomický úpadek spojený s přesvědčením, že centrální vláda se dostatečně nestará,
5. vnější tlak států či mezinárodních organizací.

13.2.2 Aktéři versus kurýři

Města a regiony se v důsledku regionalizace stávají za určitých okolností důležitými politickými aktéry. Aktérství regionálních a místních jednotek můžeme definovat jako „na jedné straně schopnost integrovat zájmové skupiny, organizace a sociální skupiny a na druhé straně schopnost zastupovat tyto skupiny navenek a postupovat podle více či méně jednotných strategií ve spolupráci s podniky, státem jakož i jinými městy a regiony“ (Le Gales 1995: 90, citováno in: Le Gales 1998: 253)

Aktérství měst a regionů tedy vychází ze vzájemného působení s jinými aktéry a ze schopnosti jejich vedení. Aktérstvím se však nevyčerpává politická funkce měst a regionů. Aktérství představuje pouze aktivní pól jejich působení. Města a regiony působí rovněž pasivně jako kanály vlivu jiných aktérů. Mají funkci kurýřů působících politicky a ekonomicky na své okolí v zájmu jiných aktérů (centrálních institucí, firem, nevládních organizací apod.), které však kurýři výrazněji neovlivňují.

Keating rozlišuje sedm kritérií, která rozhodují o schopnostech měst a regionů být aktérem (Keating 1998: 26).

1. *Přítomnost institucí* – efektivně fungující administrativa měst a regionů, ale i struktury občanské společnosti a ekonomické struktury, které jsou důležitými partnery.
2. *Schopnost vytvářet politiku* – schopnost aktivně působit na partnery a navenek legitimně hájit regionální zájem (oproti funkci kurýřů).
3. *Kompetence* – týká se jednak kvantity (množství), ale především kvality kompetencí, tj. do jaké míry jsou či nejsou sdílené s centrem. Např. francouzské a italské regiony jsou spíše slabší (přes řadu kompetencí mohou zcela samostatně postupovat jen výjimečně).
4. *Partnerství* – kvalita zapojení do rozhodovacích sítí a spojení s regionálními partnery.
5. *Finanční zdroje* – opět z hlediska kvantity (výše rozpočtu a podíl vlastních zdrojů) a kvality (kolik prostředků jde na mandatorní výdaje a kolik je k dispozici aktérovi).
6. *Vztahy k centru* – do jaké míry a jakými prostředky jsou města a regiony schopny ovlivnit jednání centrálních institucí. Prostředky se liší podle příslušného národního kontextu.²
7. *Povaha tržní regulace a ekonomická pozice regionu.*

² V Německu hrají významnou roli prostředky institucionální, především v podobě horní komory parlamentu složené ze zástupců spolkových zemí, v Itálii rozhodují osobní kontakty a ve státech jako Belgie, Velká Británie či Španělsko dominují kontakty po stranické linii.

Otázce aktérství regionů bylo věnováno několik výzkumných projektů. Například projekt mannheimské univerzity jej empiricky zkoumal cestou rozhovorů s regionálními elitami ze tří perspektiv (Kohler-Koch 1996: 22–25): region jako *samostatný aktér*, region jako optimální úroveň formulování zájmů a region jako *místo tržní regulace*. Nejzajímavější výsledky přinesla první perspektiva. Např. v hodnocení budoucího postavení regionů šla hranice napříč tradičním dělením na státy federální a unitární. Výrazné změny neočekávaly státy se zavedeným federalismem (Německo) a státy, kde není výrazná poptávka po federalismu (Francie), naopak státy jako Itálie a Španělsko (ale i Belgie) vnímají současný stav jako dočasný a očekávají posilování role regionů i v budoucnosti. Rovněž se ukázalo, že samotné regiony nemusí mít zájem na posilování vlastního postavení, zejména v případě méně rozvinutých regionů, které se obávají mezinárodní konkurence (např. na Sicílii byl dokonce zájem na budoucím oslabení regionu).

Otázka aktérství byla rovněž zkoumána v kontextu odlišností mezi regiony a městy. Někteří autoři si všímají, že regiony jsou jak vůči městům, tak vůči centru v řadě otázek v konkurenčním vztahu (Le Galés 1998: 249). Zejména města jsou silný konkurent, neboť témata regionální a komunální politiky se výrazně překrývají a oproti často nově ustaveným regionům jsou „přirozenější“ a mají jasnou identitu. To vede k hypotéze, že regiony sice jsou součástí systému evropského vládnutí (*governance*), ale většinou nejsou aktéry, nýbrž spíše kurýry (Le Gales 1998: 264), přičemž na podstatní úrovni se skutečnými aktéry stávají města. Tuto hypotézu však nelze příliš zevšeobecňovat, neboť reflektuje zkušenost států jako Francie či Itálie, kde místní identity tradičně převažují nad identitami regionálními. Vhodným protipříkladem by v této souvislosti patrně mohlo být Německo.

Nutným důsledkem procesu regionalizace, který vede k přenesení kompetencí ústředních institucí států na města a regiony, je paradiplomacie, kterému se bude věnovat následující část příspěvku.

13.3 Paradiplomacie

Pojem paradiplomacie se objevuje v 80. letech minulého století a označuje zahraniční aktivity měst a regionů. Popisuje proces, v němž státy přestávají být výlučnými aktéry mezinárodních vztahů a v němž část mezinárodních aktivit přechází na města a regiony. V důsledku toho pozorujeme na současné mezinárodní scéně vedle států a mezinárodních organizací i takové aktéry jako Katalánsko či Birmingham.

Stejně jako výše diskutovaná regionalizace je i paradiplomacie motivována nejrůznějšími důvody shora i zdola. Shora působí snahy o zefektivnění státní administrativy, demokratizaci politického systému cestou decentralizace, zajištění flexibilnější odpovědi na výzvy globalizace či vyhovění podmínkám evropské integrace. Zdola navíc působí snahy o upevnění regionální autonomie a ochranu regionálních a místních identit. Tato různorodost motivů regionalizace se rovněž promítá do paradiplomacie. Povaha paradiplomacie je dána faktory *ekonomickými, kulturními a politickými*. Nejdůležitější roli hrají obvykle *ekonomické faktory*. Regiony přebírají v této oblasti některé tradiční úkoly centrálních vlád – přitahují zahraniční kapitál a technologie, hledají trhy pro své produkty a přitahují zahraniční turisty (např. Bádensko-Virtembersko). V této oblasti často, nikoli však nutně a nutně úspěšně, vstupují do aliancí s regionálními podnikatelskými organizacemi. Kulturně svébytné regiony hledají v zahraničí mechanismy k ochraně a posílení své kulturní identity (působením na zahraniční veřejné mínění, aktivitami v mezinárodních organizacích, např. Flandry či Bavorsko v EU, či spojenectvím s kulturně spřízněnými státy či regiony, např. kanadský Québec a Francie). *Politické motivy* zahrnují celou řadu možností. Samotný fakt zahraniční aktivity zvyšuje prestiž, a tím i politickou váhu regionu a jeho představitelů (např. Katalánsko). V zahraničí je možno také hledat finanční či politickou podporu pro vnitrostátní cíle regionu. Partnery regionů v paradiplomacii jsou nejčastěji zahraniční regiony (vedle bilaterální spolupráce vznikají mnohostranná mezinárodní uskupení regionů, což je mj. podmínka financování projektů z EU), ale také podnikatelské subjekty, nevládní organizace a do určité míry i státy.

K reflexi paradiplomacie a jejich motivů se tak nabízejí čtyři částečně se doplňující paradigmaty vycházející z teorií mezinárodních vztahů respektive evropské integrace. Můžeme je shrnout do následujících tezí, přičemž každý z těchto pohledů si všímá jiné dimenze paradiplomatických aktivit a jejich relevance se liší případ od případu:

- paradiplomacie je nástrojem zahraniční politiky státu (neorealismus),
- paradiplomacie představuje odpověď na ekonomický a technologický pokrok (politická ekonomie),
- paradiplomacie je výrazem demokratizace států (neo-federalismus),
- paradiplomacie slouží radikální přeměně politických identit a ústupu státu (postmodernismus).

Různorodost charakterizuje i aktéry paradiplomacie. Společně zde vystupují konstituční regiony federálních států (např. německé spolkové země), administrativní jednotky unitárních států (např. francouzské regiony) a města. Jedna z nejdiskutovanějších iniciativ na tomto poli, tzv. „čtyři motory

Evropy“, sdružuje Bádensko-Virtembersko (SRN), Lombardii (Itálie), Katalánsko (Španělsko) a Rhone-Alpes (Francie), tedy regiony ze států se zcela odlišnými státoprávními tradicemi. Konceptu paradiplomacie je proto možné použít i při rozboru zahraničních aktivit českých měst a regionů

13.4 Metoda a operacionalizace

Poznatky získané na základě reflexe zahraniční zkušenosti paradiplomacie lze v určité míře použít jako východiska při studiu české paradiplomacie. Česká města a české regiony dnes vyvíjejí intenzivní zahraniční aktivity, jež lze uchopit pomocí konceptu paradiplomacie. Vytvořily se již regionální elity (politici a úředníci), kteří paradiplomacii uskutečňují.

Nicméně česká situace je rovněž do určité míry odlišná oproti situaci v členských státech EU, o jejichž zkušenost se opírá většina studií paradiplomacie, a to především ze tří hledisek. 1) Česká republika nebyla ve sledovaném období ještě členským státem EU, ale právě systém vládnutí EU je mocným podnětem paradiplomatických aktivit měst a regionů. 2) České regiony jsou zcela novými aktéry, objevují se až v tomto století a první léta jejich existence se nesou ve znamení řešení základních problémů jejich fungování. 3) Ač jsou města tradičními a stabilizovanými subjekty, volný prostor pro jejich zahraniční aktivity se otevírá až v 90. letech. Tyto faktory přispívají k tomu, že česká paradiplomacie je stále ještě ve stavu zrodu a nemůže disponovat stabilizovanými nástroji analogickými se státy EU. To však na druhou stranu dává možnost snadnějšího vstřebávání zkušeností jiných aktérů.

Na základě literatury a s přihlédnutím k českým specifickým se náš výzkum soustředí na následující okruhy otázek:

- 1) **Vztah regionů a měst k ústředním orgánům státu.** Zhodnocení kvality a intenzity těchto vztahů, zjištění shod a odlišností mezi paradiplomacii a tradiční diplomacii.
- 2) **Role regionálních partnerů.** Schopnost navázat spojení s regionálními partnery (podniky, NNO, vzdělávací instituce apod.) jsou důležitou dimenzí aktérství.
- 3) **Bilaterální a multilaterální dimenze.** Převažuje také v české paradiplomacii multilaterální či bilaterální dimenze? Na jaká teritoria se česká paradiplomacie orientuje?
- 4) **Role EU v české paradiplomacii.** Jak se česká paradiplomacie snaží využít Evropské unie? Jak vnímají čeští aktéři paradiplomacie EU?
- 5) **Aktérství v české paradiplomacii.** Do jaké míry jsou subjekty české paradiplomacie také jejími aktéry (kritéria: institucionální zázemí,

význam přiřkládaný paradiplomacii, přítomnost koncepčního myšlení, vybavenost finančními zdroji)? Jsou ekonomické zájmy hlavním motorem české paradiplomacie? Jako roli hrají kulturní a politické zájmy?

6) Politizace paradiplomacie

Náš výzkum české paradiplomacie se opírá o více než padesát rozhovorů s jejími tvůrci, regionálními elitami (na politické i na administrativní úrovni) ve všech krajích a ve vybraných statutárních městech. Dalším důležitým zdrojem byly koncepční materiály a smlouvy, které zachycují paradiplomatickou činnost českých měst a krajů.

13.5 Empirické výsledky

Na té nejobecnější úrovni se ukazuje, že česká paradiplomacie je především odpovědí na ekonomický a technologický pokrok. Svůj význam má rovněž neo-federalistická perspektiva, která paradiplomacii chápe jako výraz demokratizace státu a zefektivňování státního aparátu (což byl hlavní argument stoupenců zřízení krajů v ČR). Nepotvrzuje se neorealistická představa o paradiplomacii jako nástroji zahraniční politiky státu, ani postmoderní teze, která v paradiplomacii vidí doklad radikální přeměny politických identit a ústupu státu.

Tomu odpovídají charakteristiky české paradiplomacie v hlavních výše uvedených šesti tematických oblastech.

Ad 1) Čeští aktéři paradiplomacie jsou si vědomi toho, že jejich aktivity se odehrávají v rámci definovaném vládou a parlamentem. Ve svých paradiplomatických aktivitách však s ústředními orgány příliš nespolupracují. Současně tento nedostatek spolupráce považují za jednu z významných překážek efektivnějších zahraničních vztahů (ve směru k zahraničnímu partnerovi). Pouze se čtyřmi ministerstvy existují intenzivnější kontakty, jejichž kvalita je hodnocena spíše jako podprůměrná. Ministerstvo zahraničí je hodnoceno relativně nejlépe. Na druhou stranu paradiplomatické aktivity mají v naprosté většině pragmatický charakter regionálního rozvoje, v drtivé většině nesledují cíle, které by byly v rozporu s cíli ústředních orgánů. Lze tedy očekávat, že se nalezne obecná vůle efektivnější spolupráce mezi ústředními orgány a městy/regiony.

Ad 2) Spolupráce s regionálními partnery (podniky, NNO apod.) má v české paradiplomacii značné rezervy, zejména v klíčové ekonomické oblasti. Zatím nejlépe se daří spolupráci s regionálními partnery v oblasti vzdělávání, kultury a sportu. Aktéři paradiplomacie jsou ochotni poskytnout

regionálním partnerům prostor při tvorbě paradiplomacie, ale k jejich intenzivnějšímu zapojení zatím většinou nedochází. Aktéři přikládají spíše malý význam českým sdružením měst a regionů a sázejí na bilaterální spolupráci. Tím se otevírá otázka, zda případná koordinace paradiplomatických aktivit nebude v rukou jednoho či několika dominantních aktérů (krajů/měst), spíše než v rukou sdružení měst a regionů.

Ad 3) V české paradiplomacii převažuje bilaterální přístup nad multilaterálním, ale do budoucna očekáváme růst multilaterálního přístupu. Již dnes byly navázány kontakty s hlavními multilaterálními organizacemi evropské paradiplomacie (Výbor regionů EU, Eurocities apod.). Někteří aktéři vykazují schopnost formulovat a realizovat jasnou koncepci, která odráží komparativní výhody či specifické problémy měst a regionů a podle níž navazují bilaterální vztahy. Většina, postrádající institucionální i koncepční tradici, však teprve hledá základní orientaci. Z hlediska teritoriálního zaměření paradiplomatických aktivit dominují kontakty s německými partnery, téměř dvě pětiny kontaktů se odehrávají se subjekty ze sousedních států. Mezi našimi sousedy máme nejméně kontaktů s Rakouskem (méně než s Itálií a stejně jako s Nizozemskem), což naznačuje jistý nevyužitý potenciál. Mimo bezprostřední sousedy a západoevropské státy jsou důležitými partnery také města a regiony v USA, Rusku a ve státech bývalé Jugoslávie.

Ad 4) EU významným způsobem přispívá ke konstituování české paradiplomacie jako takové. Představuje její významný a podle 30% respondentů dokonce rozhodující motiv. Konkrétním přínosem vztahů s EU je především výměna zkušeností. Návrhy a představy EU jsou v paradiplomatických aktivitách brány s větší vážností než návrhy a představy ústředních orgánů státu. V kontaktech s EU spoléhají aktéři na multilaterální přístup více než v běžné paradiplomacii. Jeho hlavním nástrojem mají být aktivity ve Výboru regionů.

Ad 5) Subjekty české paradiplomacie se považují za aktéry, kteří jsou s větší či menší mírou autonomie schopni stanovovat vlastní priority. Při vytyčování priorit nejvíce zohledňují představy regionálních partnerů. Politické elity, zejména představitelé stran vládní koalice ČSSD – KDU-ČSL – US-DEU, přikládají ve velké většině paradiplomacii značnou pozornost. Paradiplomacie má ve většině případů vytvořeno jisté institucionální zázemí, které však ne vždy dokáže poskytnout těmto aktivitám systematický koncepční rámec. Za hlavní, nikoli však jediný (a jediný podstatný) problém považují regionální elity nedostatek finančních prostředků, které neodpovídají šíři kompetencí. To je ovšem obecnější problém postavení měst a regionů, který se netýká pouze paradiplomacie. Oblasti a motivy paradiplomacie

vyplývají ze zákonného rozvrhu kompetencí a týkají se především hospodářského rozvoje, dále pak kultury a vzdělávání. S výjimkou Prahy nehrají politické motivy významnější roli.

Ad 6) Ve většině otázek nehraje politická příslušnost regionálních elit větší úlohu. To však neplatí v otázkách týkajících se EU, které je možno chápat v širším kontextu české debaty mezi „eurooptimisty“ a „eurorealisty.“ V menší míře však nalezneme rozdíly i jinde: představitelé opozice přikládají o něco menší význam paradiplomacii a jsou o něco skeptičtější ve vztahu k ústředním orgánům ČR. Tato politizace je potom v určitém rozporu s jinak pragmatickým charakterem české paradiplomacie.

13.6 Závěr

Analýza české paradiplomacie potvrzuje především tezi mezinárodní politické ekonomie, že paradiplomacie je odpovědí na ekonomický a technologický pokrok. Svůj význam má rovněž neofederalistická perspektiva, která chápe paradiplomacii jako výraz demokratizace státu a zefektivňování státního aparátu (což byl hlavní argument stoupenců zřízení krajů v ČR). Nepotvrzuje se neorealistická představa o paradiplomacii jako nástroji zahraniční politiky státu, ani postmoderní teze, která v paradiplomacii vidí doklad radikální přeměny politických identit a ústupu státu.

Na základě výše uvedených empirických poznatků je možno identifikovat několik výzev české paradiplomacie:

- zlepšit spolupráci mezi ministerstvy a aktéry paradiplomacie, a to zejména v klíčové sféře ekonomických zájmů těchto aktérů,
- navázat lepší kontakty mezi městy/regiony a hospodářskými subjekty, např. regionálními rozvojovými agenturami,
- nalézt koordinační model české paradiplomacie (sdružení vs. dominantní aktér),
- připravit se na výrazný nárůst multilaterální dimenze paradiplomacie,
- uskutečňovat paradiplomacii, včetně bilaterálních kontaktů, na základě koncepce reflektující komparativní výhody města/kraje,
- pokusit se odpolitizovat problémy, jejichž podstata je věčná.

Má-li se paradiplomacie stát užitečným prvkem českých zahraničních vztahů, bude se muset těmto výzvám postavit a pokusit se je koncepčně a systémově řešit.

Použitá literatura a prameny

Literatura:

- Hocking, B. (1993): *Localizing Foreign Policy*. London: St. Martin's Press.
- Keating, M. (1998): Is there a regional level of government in Europe? In: Le Gales, P.; Lequesne, C. (eds.) *Regions in Europe*. London and New York: Routledge, s. 11–29.
- Kohler-Koch, B. (1996): Regionen als Handlungseinheiten der europäischen Politik, *WeltTrends*, č. 11, s. 7–35.
- Le Gales, P. (1998): Conclusion – government and governance of regions: structural weaknesses and new mobilisations. In: Le Gales, P.; Lequesne, C. (eds.) *Regions in Europe*. London and New York: Routledge, s. 239–267.
- Le Gales, P.; Lequesne, C. (eds.; 1998): *Regions in Europe*. London and New York: Routledge.
- Loughlin, J.; Seiler, D. L. (1999): Le Comité der Régions et la Supranationalité en Europe. *Études internationales*, roč. 30, č. 4, s. 763–780.
- Michelmann, H. J.; Soldatos, P. (eds.; 1990): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- Parks, J.; Elcock, H. (2000): Why Do Regions Demand Autonomy? *Regional & Federal Studies*, roč. 10, č. 3, s. 87–106.
- Philippart, É.; Van Cutsem, M. (1999): De l'explication a la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe. *Études internationales*, roč. 30, č. 4, s. 789–808.
- Soldatos, P. (1990): An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, H. J.; Soldatos, P. (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, s. 34–53.

Dokumenty:

- Declaration of Intent of Twinning between Olomouc (The Czech Republic) and Veenendaal (The Netherlands), 29. 11. 1993.
- Deklarace Jihomoravského kraje (Česká republika) a měst Šumadijského okruhu (Srbsko a Černá Hora).
- Deklarace o zájmu na rozvoji vzájemně výhodné spolupráce mezi Nižnonovgorodskou oblastí a Jihomoravským krajem, 8. 2. 2003.
- Deklarace o záměru uzavření dohody o partnerství mezi městy Olomoucí (ČR) a Subotici (SRJ), 18. 6. 1996.
- Dodatek k Dohodě o spolupráci mezi Středočeským krajem (Česká republika) a Regionem Burgundska (Francouzská republika).

- Dohoda o partnerských vztazích a spolupráci mezi městem Ostrava (Česká republika) a městem Katovicemi (Polská republika), 4. 1. 1996.
- Dohoda mezi Libereckým krajem a krajem Møre og Romsdal o regionální spolupráci a přenosu know-how, <http://www.kraj-lbc.cz/index.php?page=1021>, 28. 11. 2001.
- Dohoda o partnerských vztazích a spolupráci mezi statutárním městem Ostrava (Česká republika) a městem Pireus (Řecká republika).
- Dohoda o partnerských vztazích a spolupráci mezi statutárním městem Ostrava (Česká republika) a městem správy župy Miskolcem (Maďarská republika), 25. 4. 2001.
- Dohoda o partnerských vztazích a spolupráci mezi statutárním městem Ostrava (Česká republika) a městem Košice (Slovenská republika), 25. 5. 2001.
- Dohoda o partnerských vztazích mezi městem Ostrava (Česká republika) a zemským hlavním městem Drážďany (Spolková republika Německo), 13. 2. 1995.
- Dohoda o prohloubení spolupráce mezi družebními městy Ostravou a Coventry, 11. 10. 1990.
- Dohoda o spolupráci mezi městem Zlín (Česká republika) a městem Groningen (Holandsko), 29. 9. 1996.
- Dohoda o spolupráci mezi Moravskoslezským krajem a Žilinským samosprávným krajem.
- Dohoda o spolupráci mezi Moravskoslezským krajem (Česká republika) a Regionem Lotrinsko (Francie), 25. 9. 2001.
- Dohoda o spolupráci mezi Moravskoslezským krajem (Česká republika) a spolkovou zemí Severní Porýní – Vestfálsko (Spolková republika Německo), 22. 5. 2002.
- Dohoda o spolupráci mezi Moravskoslezským krajem a vojvodou Slezského vojvodství, 2. 7. 2002.
- Dohoda o spolupráci mezi Středočeským krajem (Česká republika) a Regionem Burgundska (Francouzská republika), 21. 9. 2001.
- Dohoda o spolupráci mezi zemí Dolní Rakousko a Jihomoravským krajem, 5. 9. 2002.
- Dohoda o spolupráci mezi zemí Dolní Rakousko a krajem Vysočina.
- Dokument o partnerství, Karlovy Vary, Česká republika a Baden-Baden, Spolková republika Německo, 7. 11. 1998.
- Dokument o partnerství, Karlovy Vary, Česká republika a Bernkastel-Kues, Spolková republika Německo, 26. 5. 2000.
- Fond pro mezinárodní styky, statut, Zlín.
- Koncepce rozvoje zahraniční politiky hlavního města Prahy, příloha k usnesení rady ZMHP č. 1257 ze dne 24. 10. 2000.
- Koncepce rozvoje zahraničních vztahů a integrační politiky hlavního města Prahy, návrh-pracovní verze, červen 2003.
- Koncepce rozvoje zahraničních vztahů města Hradec Králové, schváleno usnesením ze dne 2. 10. 2001.

- Koncepce vnějších vztahů Libereckého kraje.
- Koncepce zahraničních aktivit SMO ČR, <http://www.smocr.cz>.
- Koncepce zahraničních vztahů Jihomoravského kraje, Výzkumné centrum regionálního rozvoje, Masarykova univerzita v Brně, Brno, 2003.
- Koncepce zahraničních vztahů Zlínského kraje.
- Koncepce zahraniční spolupráce Moravskoslezského kraje, schválena 19. 2. 2002.
- Konečné znění koncepce rozvoje vnějších a zahraničních vztahů Jihočeského kraje korigované podle usnesení č. 395/2202/RK.
- Memorandum mezi Krajskou radou Toskánska (Italská republika) a Jihomoravským krajem (Česká republika), 5. 6. 2003.
- Memorandum o porozumění mezi statutárním městem Brnem (Česká republika) a městem Leedsem (Velká Británie).
- Memorandum o spolupráci mezi městy Vídní a Brnem.
- Mezinárodní aktivity a kontakty Vědecké knihovny v Olomouci, 12. 5. 2003.
- Návrh koncepce dalšího rozvoje zahraničních vztahů města Brna, Odbor zahraničních vztahů MMB.
- Návrh politického prohlášení „Budování Evropského regionu“, město Brno.
- Programové cíle a úkoly Rady města k rozvoji města do roku 2002, Ostrava.
- Prohlášení o partnerství mezi městem Zlín a městem Chorzów, 16. 4. 1998.
- Prohlášení o záměru navázat spolupráci mezi Moravskoslezským krajem (Česká republika) a Provincii Jellanam-do (Korejská republika), 4. 12. 2001.
- Přehled spolupráce Plzeňského kraje s bavorskými regiony.
- Přátelská smlouva mezi městem Brnem a Rennes.
- Příkladová studie Interreg III A Rakousko-Itálie.
- Rámcová smlouva o partnerství mezi městy St. Pölten a Brnem.
- Smlouva mezi Trenčianským samosprávným krajem se sídlem v Trenčíně, Slovenská republika a Zlínským krajem se sídlem ve Zlíně, Česká republika o vzájemné spolupráci.
- Smlouva o partnerství a vzájemné spolupráci, Vratislav, Polská republika, Hradec Králové, Česká republika.
- Smlouva o partnerství mezi městem Zlín, Česká republika a městem Sesto San Giovanni, Itálie, 28. 4. 2001.
- Smlouva o partnerství mezi městem Zlín, Česká republika a městem Trenčín, Slovenská republika, 16. 3. 2000.
- Smlouva o partnerství mezi městy Jihlavou a Heidensheim, 17. 10. 2002.
- Smlouva o partnerství mezi městy Zlín a Izegem.
- Smlouva o partnerství mezi městy Zlín a Romans-sur-Isère, 13. 7. 1997.

- Smlouva o partnerství mezi městy Zlín (Česká republika) a Altenburg (Spolková republika Německo), 20. 9. 1997.
- Smlouva o partnerství uzavřená mezi městem Limbach-Oberfrohna, Spolková republika Německo a městem Zlín, Česká republika, 17. 10. 1998.
- Smlouva o spolupráci mezi družebními městy Jihlavou, v České republice a Purmerendem, v Nizozemském království, 24. 11. 2001.
- Smlouva o spolupráci mezi městem Lipskem a městem Brnem.
- Smlouva o partnerství měst Pardubice a Selb, 21./28. 10. 1991.
- Společné prohlášení měst Praha a Berlín, 10. 6. 1995.
- Společné prohlášení o spolupráci, Karlovarský kraj (Česká republika) a Vládní kraj Chemnitz (Kamenice), Svobodný stát Sasko, Spolková republika Německo, 3. 7. 2002.
- Usnesení o Zásadách pro zahraniční spolupráci Plzeňského kraje, 5. 2. 2002.
- Zahraniční aktivity odboru regionálního rozvoje krajského úřadu Olomouckého kraje, 15. 5. 2003.
- Zahraniční aktivity středních škol zřizovaných Olomouckým krajem a MŠMT, 15. 5. 2003.
- Zahraniční politika hlavního města Prahy.
- Zahraniční vztahy města Kladna.
- Zamýšlená spolupráce mezi městem Utrecht a městem Brnem.