



POLICY PAPER

JAK SI STOJÍ ČESKÁ PARADIPLOMACIE?

Petr Drulák, Lucie Königová, Petr Kratochvíl

Duben 2004

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Mezinárodní vztahy bývají často ztotožňovány s diplomacií¹. Zapomíná se přitom na to, že vedle zahraničních aktivit států jsou důležitou součástí mezinárodních vztahů také **zahraniční aktivity měst a regionů**, označované jako **paradiplomacie**. Domácí i zahraniční zkušenosti ukazují, že **paradiplomacie je nutným důsledkem procesu regionalizace, který vede k přenášení kompetencí ústředních institucí států na města a regiony**. Paradiplomacie přináší svým účastníkům řadu výhod, účastníci si mohou například vyměňovat zkušenosti s řešením regionálních a komunálních problémů, mohou získávat finanční prostředky od EU a mohou flexibilně reagovat na výzvy mezinárodního prostředí. Paradiplomacie však také klade na své tvůrce určité nároky. Pokud mají být úspěšní, tak musí být schopni realisticky definovat své cíle a k jejich prosazování najít nejvhodnější partnery, ať už se jedná o ústřední instituce státu, podniky nevládní organizace či mezinárodní partnery. Jak si v tom stojí česká paradiplomacie?

Předběžný pohled do tváře české paradiplomacie nám poskytují rozhovory s tvůrci české paradiplomacie (politickými a administrativními představiteli krajů a vybraných měst) a četba příslušných dokumentů. Z hlediska příčin vzniku paradiplomacie se ukazuje, že **česká paradiplomacie je především odpovědí na ekonomický a technologický pokrok**. Svůj význam má rovněž perspektiva chápající **paradiplomacii jako výraz demokratizace státu a zefektivňování státního aparátu** (hlavní argument stoupenců zřízení krajů v ČR). Nepotvrzuje se naopak představa o paradiplomacii jako o pouhém nástroji zahraniční politiky státu, ani teze o paradiplomacii jako dokladu radikální přeměny politických identit a ústupu státu. Tomuto rozdělení také odpovídají charakteristiky české paradiplomacie v **hlavních tématických oblastech**:

- **Spolupráci s ústředními orgány se zatím příliš nedaří.**
Čeští aktéři paradiplomacie jsou si vědomi toho, že jejich aktivity se odehrávají v rámci definovaném vládou a parlamentem, avšak v současnosti ve svých paradiplomacických aktivitách s ústředními orgány příliš nespolupracují. **Vzhledem k tomu, že regiony v drtivé většině nesledují cíle, které by byly v rozporu s cíli ústředních orgánů, však lze očekávat, že se nalezne obecná vůle k efektivnější spolupráci mezi ústředními orgány a městy/regiony.**
- **V ekonomické oblasti spolupráce s regionálními partnery vážne.**
Podobně i spolupráce s regionálními partnery (podniky, nevládními organizacemi apod.) má v české paradiplomacii **značné rezervy, a to zejména v klíčové ekonomické oblasti**. Nejlépe se naopak daří zahraničním vztahům v oblasti vzdělávání, kultury a sportu.
- **Bilaterální dimenze zatím převažuje nad multilaterální.**

¹ Tato stať se opírá o studii „Podíl obecných a krajských samospráv na zahraniční politice ČR“ financované grantem Ministerstva zahraničních věcí ČR (RB 7/10/03).

Bilaterální přístup převažuje v české paradiplomacii nad multilaterálním; aktéři proto také přikládají spíše malý význam českým sdružením měst a regionů. Na bilaterální rovině dominují kontakty s německými partnery a téměř dvě pětiny kontaktů se odehrávají se subjekty ze sousedních států. **Do budoucna ale lze očekávat růst multilaterálního přístupu, který je typický pro spolupráci v rámci EU.**

- **Česká paradiplomacie se výrazně vztahuje k EU.**

EU významným způsobem přispívá ke konstituování české paradiplomacie jako takové, přičemž za nejvýraznější motiv pro spolupráci je považována výměna zkušeností. Význam EU dokládá i to, že **návrhy a představy EU jsou v paradiplomatických aktivitách brány s větší vážností než návrhy a představy ústředních orgánů státu.**

- **Subjekty jednají autonomně, často jim však chybí koncepce.**

Subjekty české paradiplomacie se považují za aktéry, kteří jsou s větší či menší mírou autonomie schopni stanovovat vlastní priority. **Česká paradiplomacie má vytvořeno jisté institucionální zázemí, které jí však ne vždy dokáže poskytnout systematický koncepční rámec. Tato neukotvenost je také jednou z nejvýznamnějších překážek rozvoje paradiplomacie. Problémem číslo jedna však zůstává nedostatek finančních prostředků.**

- **Politizace občas vytlačuje pragmatický přístup.**

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.

Doporučení

Celkově lze zmínit šest překážek efektivního fungování české paradiplomacie, jež je třeba odstranit, má-li se paradiplomacie stát užitečným prvkem českých zahraničních vztahů.

1. Zlepšit spolupráci mezi ministerstvy a aktéry paradiplomacie.

Zlepšení spolupráce je úkolem jak pro ministerstva, tak i pro aktéry paradiplomacie. Ministerstva (MZV, MMR, aj.) by například mohla nabídnout kurzy, které by napomáhaly regionálním elitám v orientaci v problematice mezinárodních vztahů, Evropské unie, strukturálních fondů, atd. Ministerstvo zahraničí by také mohlo zřídit referát pro paradiplomacii, který by koordinoval aktivity MZV vůči regionům a městům v oblasti jejich zahraničních vztahů a umožnil pružnější reakci na požadavky podstátních aktérů. Města a kraje mají také co nabídnout. Paradiplomacie se uskutečňuje v oblastech, které jsou mimo dosah, možnosti a schopnosti diplomacie klasické. Má-li mít česká diplomacie

úspěšnou ekonomickou a kulturní dimenzi, potom si je lze jen stěží představit bez významného podílu paradiplomacie. Paradiplomacie rovněž nabízí alternativní kanál ovlivňování veřejného mínění v zahraničí. Investice do paradiplomacie je investicí do image země, která se vrací v její přitažlivosti pro zahraniční kapitál a cestovní ruch. Obecně by vztahy na této rovině měly být odpolitizovány, aby lépe odpovídaly pragmatickému charakteru paradiplomacie.

2. Zkvalitnit kontakty mezi městy/regiony a hospodářskými subjekty.

Přestože města i regiony ve své paradiplomacii zdůrazňují význam ekonomických aktivit, spolupráce s regionálními partnery v této oblasti pokulhává. To se týká např. spolupráce s regionálními rozvojovými agenturami, které disponují značným know-how v oblasti vytváření investičních pobídek nebo práce s fondy EU.

3. Nalézt koordinační model české paradiplomacie.

Čeští aktéři paradiplomacie přikládají poměrně malý význam českým sdružením regionů a měst. Koordinace však může přinést řadu výhod zejména ve vztahu k EU. Regiony a města se proto musí rozhodnout, zda dají přednost spolupráci v rámci existujících sdružení měst a regionů, anebo zda budou využívat zázemí jednoho dominantního aktéra, který disponuje dostatečnými prostředky pro provádění samostatné politiky na úrovni EU (Praha).

4. Připravit se na multilaterální paradiplomacii.

V souvislosti se vstupem do EU je s velkou pravděpodobností možno očekávat, že prudce naroste význam multilaterální spolupráce, která je v českých podmínkách spíše podceňována. Proto je vhodné, aby se již nyní aktéři paradiplomacie věnovali přípravě multilaterálních projektů.

5. Opřít paradiplomacii o jasnou koncepci.

Zahraniční vztahy regionů a měst jsou v mnoha případech prováděny relativně nahodile, aniž by byl brán zřetel na koncepční priority města/kraje. Bylo by vhodné nejen vytvořit koncepci vnějších vztahů, ale tuto koncepci poté též systematicky uvádět do života. To se již dnes mnohým aktérům daří, jiní však stále spoléhají na přístup, který nereflektuje dostatečně komparativní výhody města/regionu. Přetrvávajícím problémem je také organizační roztržitost vnějších aktivit v rámci úřadu.

6. Odpolitizovat problémy, jejichž podstata je věcná.

Přílišná politizace paradiplomatických aktivit se netýká jenom vztahu regionů a měst vůči ústředním orgánům, ale také vztahu k EU. Přestože regiony v mnoha případech řeší podobné otázky (čerpání ze strukturálních fondů EU, zapojování do multilaterálních projektů, atd.), reakce na tyto ryze pragmatické problémy se

liší podle politické příslušnosti regionálních elit. Lze oprávněně tvrdit, že racionální přístup oproštěný od politizujících klišé by budoucí spolupráci v EU výrazně usnadnil.

