

Koherence české migrační a rozvojové politiky na začátku ekonomické recese (2008–2010)

ROBERT STOJANOV¹, BARBORA DUŽÍ², OLDŘICH BUREŠ³

¹ Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Geografické migrační centrum GEOMIGRACE, Praha, Česko (Charles University in Prague, Faculty of Science, Department of Social Geography and Regional Development, The Geographic Migration Centre, Prague, Czechia); e-mail: stojanov@centrum.cz

² Ústav geoniky AV ČR, v. v. i., oddělení environmentální geografie, Brno, Česko (Institute of Geonics of the CAS, Department of Environmental Geography, Brno, Czechia); email: arobrab@centrum.cz

³ Metropolitní univerzita Praha, Centrum bezpečnostních studií, Praha, Česko (Metropolitan University Prague, Center for Security Studies, Prague, Czechia); email: oldrich.bures@mup.cz

ABSTRACT **Coherence of Czech migration and development policy at the beginning of a recession (2008–2010)** – This article presents an analysis of the coherence between Czech migration and development policy and the key instruments used in each of these policies at the beginning of the economic crisis lasting from 2008 to 2010. In this way, the article opens a vital question of the extent with which the policies are coherent or, on the contrary, they are opposed. The theoretical part of the article places the topic in the wider context of research into migration and development. The next section offers a brief analysis of the evolution of migration and development policy in Czechia. The empirical part presents the results of a qualitative research, based on semi-structured in-depth interviews conducted in 2010 and 2011 with 21 experts from public and academic institutions, the non-governmental sector and private lawyers dealing with the issue of migration to the country. An analysis of these interviews indicates that the coherence between Czech migration and development policy in fact does not exist as there are direct contradictions between the various approaches and tools used.

KEY WORDS international migration – development – coherence – development policy – migration policy – Czechia

STOJANOV, R., DUŽÍ, B., BUREŠ, O. (2016): Koherence české migrační a rozvojové politiky na začátku ekonomické recese (2008–2010). *Geografie*, 121, 3, 419–436.

Do redakce došlo v červnu 2014, přijato do tisku v únoru 2016.

1. Úvod

Vztahy mezi migrací a rozvojem jsou s větší intenzitou zkoumány od poloviny 90. let minulého století, kdy můžeme hovořit o výzkumu ve smyslu vzniku nového paradigmatického (někdy také teoretického) přístupu ve zkoumání souvislostí mezi migrací a rozvojem (v angličtině tzv. *migration and development nexus*). Tento přístup, resp. širší náhled na vztah migrace a rozvoje, prošel v odborných kruzích od 50. let do současnosti poměrně významnými změnami (viz de Haas 1999), které jsou do velké míry způsobeny měnícím se ideologickým a paradigmatickým přístupem (de Haas 2012) a větším počtem analýz ze strany badatelů.

Podle Martina (2013) si teprve nedávno dárcovské vlády¹ začaly být vědomy významu migrace v jejich rozvojových politikách a začaly hledat způsoby, jak mohou migranti a diaspory přispět k rozvoji jejich domovských zemí. Mállokdy je však brán v potaz opačný přístup, tj. začlenění rozvoje zemí původu do migračních politik cílových zemí. Migrační politiky jsou spíše nástrojem národních zájmů přijímajících států, než nástrojem rozvoje zemí původu. Koherencí obou politik, říká Martin (2013), se tak stává identifikace způsobů, jak dosáhnout toho, aby imigrační politiky byly zájmem cílových i zdrojových zemí migrace.

Od teroristických útoků z 11. září 2001 jsou vztahy migrace, rozvoje a chudoby rovněž frekventovaným tématem výzkumu v bezpečnostních studiích. Jedná se zejména o problematiku boje proti terorismu (viz Joffé 2008) a jeho možných příčinách a katalyzátorech, mezi které řada autorů řadí i problematiku migrace z (post-)konfliktních či nefunkčních států (viz Leiken, Brooke 2006) a absenci rozvoje (viz Piazza 2006). Migrační i rozvojové politiky jsou proto stále častěji sekuritizovány, neboli jsou vnímány jako součást mimořádných bezpečnostních opatření reagujících na aktuální bezpečnostní hrozby. Poměrně kontroverzní součástí těchto patření je i outsourcing kontrolních opatření v oblasti migrace soukromým bezpečnostním společnostem, což s sebou přináší celou řadu politických, právních i normativních dilemat úzce souvisejících s širší problematikou privatizace bezpečnosti (viz Bureš a kol. 2013)².

Mezi významné evergreeny politických i odborných diskusí dlouhodobě patří téma rozmanitosti migračních politik a jejich snaha kontrolovat imigrační proudy obyvatel do ekonomik rozvinutých zemí. V tomto směru se Castles (2004) domnívá, že migrační politiky obvykle selhávají, protože (1) použité politické nástroje vlád nepočítají s tím, že migrační procesy mají svou vlastní sociální dynamiku;

¹ Myšleno z pohledu zemí poskytujících rozvojovou pomoc.

² Konkrétní příklady zahrnují privatizaci hraničních kontrol ve Velké Británii či narůstající privatizaci kontrolních bodů mezi Izraelem a palestinským Západním břehem od roku 2005 (Gammeltoft-Hansen 2009). Podobně Richey (2006) poukazuje na bezprecedentní privatizaci kontroly amerických hranic s Mexikem.

(2) multiplikační efekty způsobující migraci vedou ke vzniku tzv. migračně-azylového propojení, které není schopno jasně rozlišit ekonomické migranty od uprchlíků; a (3) z důvodu protikladného působení celé řady vnějších i vnitřních faktorů ze strany vlád, odborů, občanských a politických skupin.

Hugo (2012) upozorňuje na narůstající zájem o rozvojový potenciál migrace v zemích původu, který je zaměřen na roli vlád těchto zemí. Výzkum se tak často zaměřuje na roli migrace v ekonomikách cílových zemí. V tomto směru však Hugo (2012) upozorňuje, že je důležité položit si otázku, jakou roli v tomto procesu hrají politiky a postupy vlád cílových zemí a jak mohou usnadnit pozitivní dopady v oblastech původu migrace. Martin (2013) také identifikuje další tři méně zkoumané témata v rámci koherence migračních a rozvojových politik. Zatímco většina studií se úzce zabývá ekonomickými efekty migrace typu remitencí, mnohem méně se věnuje opatřením v oblasti sociálního a lidského rozvoje. Dále upozorňuje na chybějící efektivní analýzu souvislostí mezi migrací a rozvojem v národních adaptačních programech v kontextu dopadů změny klimatu. Podobně také vidí malou pozornost věnovanou tématu dopadů migrací uvnitř rozvojových regionů a to i přes rostoucí počet migrantů, kteří se stěhují v rámci svých vlastních zemí nebo z chudších do bohatších rozvojových zemí.

Podle Newlanda (2013) mnoho politiků stále vidí migraci více jako problém než přínos. Migrace je tak více vnímána jako selhání rozvoje, než jeho úspěch. Z tohoto pohledu je důvodem pro migraci obyvatel nedostatečný rozvoj a udržitelný rozvoj je vnímán jako lék.

Sinnati a Horst (2014) zase zastávají názor, že současné politiky a programy chápou rozvoj v prostorovém pojetí. To znamená, že se snaží rozvíjet oblast, region. Pokud bychom však začali chápat rozvoj z pohledu člověka, tak by politiky měly směřovat k rozvoji samotného člověka či komunity namísto nějaké oblasti. To by pak znamenalo změnu celého diskurzu, přepsání konceptu migrace a rozvoje i jeho uplatnění v politické praxi, kde migrant by tak byl vnímán jako agent rozvoje. A proces rozvoje by byl spíše o vytváření lepších podmínek pro lidi, než pro dané území (Sinnati, Horst 2014).

Migrace a rozvoj jsou také od začátku politicky žhavými tématy na úrovni Evropské unie. To dokazuje například iniciativa Evropské komise z roku 2011 „Partnersství v oblasti mobility“ (*Mobility Partnership*)³, která představuje dvoustranné rámce pro spolupráci v oblasti migrace, včetně jednání o zjednodušení vízového režimu a dohodách o zpětném přebírání osob (Evropská komise 2015).

King a Collyer (2016) se domnívají, že badatelé i politici stojí před třemi zásadními problémy v chápání složitých vztahů mezi migrací, rozvojem a integrací.

³ Bližší informace o iniciativě (Evropská komise 2011) a partnerských zemích lze najít zde http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/index_en.htm.

Jedná se o (1) problémy definování a měření všech tří zmíněných jevů; (2) nesmiřitelné ideologické postoje; a (3) neprůkaznou povahu empirických důkazů, jež jsou až příliš založeny na úzce vymezených případových studiích. Cestu vpřed není snadné identifikovat, protože migrace, (ne)rozvoj a (ne)integrace jsou realitou současného globalizovaného světa. Navíc nedávný prudký nárůst podpory protimigračních stran u voličů v některých evropských zemích a stále více rostoucí xenofobní klima tak zatlačují do pozadí rozvojový potenciál migrace.

Jako možné východisko pro další výzkum a tvorbu politik King a Collyer (2016) vidí v přísnějším posuzování stávajících výzkumných důkazů, bagatelizování významu drobných případových studií, upřednostňování studií ve větším měřítku a především v realizaci srovnávacích studií. Cestu vpřed také vidí ve větší spolupráci a vzájemném obohacování (1) mezi těmi, kdo se zabývají transnacionální migrací; (2) těmi, kdo zkoumají rozvoj; a (3) těmi, kdo studují integraci a sociální soudržnost. Podle Kinga a Collyera (2016) odborníci na tyto oblasti výzkumu a tvorbu politik dosud mezi sebou příliš nekomunikovali. Proto je nutné tuto diskusi vést napříč obory, mezi badateli a politiky a zároveň na na různých úrovních (národní, města, komunity a domácnosti).

V Česku se výzkum na téma migrace a rozvoje soustředí převážně na remittance a jejich dopady na rozvoj na obecné úrovni (za všechny například Stojanov, Strielkowski, Drbohlav 2011), z pohledu efektivnosti vynaložených prostředků (Stojanov, Novosák 2008), dopady na Ukrajinu (Drbohlav 2015) nebo pro české prostředí (Šimková, Langhamrová 2015; Stojanov 2015).

Autoři a autorka tohoto článku se zaměřují na vývoj a zásadní specifika české migrační a rozvojové politiky v období začátku ekonomické krize (2008–2010) a hledání koherencí či rozporů mezi těmito politikami.

Článek je postaven na empirickém výzkumu z let 2010–2011, který byl proveden mezi experty z veřejné, nevládní, akademické i privátní (právní) sféry zabývající se tvorbou, aplikací a/nebo analýzou české migrační a/nebo rozvojové politiky. Časové zarámování výzkumu přináší do určité míry omezené výsledky, dané průběžnými změnami a vývojem těchto politik v dalších letech. Navíc je výrazně ovlivněn nástupem ekonomické recese, která měla vliv i na českou ekonomickou situaci a migrační a rozvojovou politiku. Na druhé straně přináší hlubší vhled do problematiky v určitém období a ukazuje na dané rysy pod vlivem změny ekonomické situace. Tím představuje vhodný základ pro potenciální komparaci koherence migračních a rozvojových politik v jiných časových obdobích. Nabízí se například změny vyvolané současnou imigrační vlnou do Evropy.

Výzkum byl proveden mezi zástupci všech cílových skupin, které mají určitý vliv na tvorbu migrační nebo rozvojové politiky, vyjma představitelů zaměstnavatelů zahraničních pracovníků. Ti však byli nepřímě zastoupeni zástupci Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (MPO), jež je obecně vnímáno jako reprezentant názorů zaměstnavatelů v oblasti zaměstnávání zahraničních pracovníků, což potvrzují

například i Kušniráková a Čižinský (2011, 501–502). Žádní další významní „stakeholderi“ v Česku na tato témata již nevystupují, vyjma pracovišť autorů textu, kteří nemohli být do empirického šetření zahrnuti z důvodu zachování objektivity a etiky výzkumu. Tento výzkum je prvním svého charakteru realizovaným v Česku na dané téma a je do jisté míry vyústěním systematického a dlouhodobého bádání autorů nad tématy migrace a rozvoje od roku 2006 (viz např. Stojanov a kol. 2008; Stojanov, Novosák 2008).

Následující část se stručně zabývá vývojem české migrační a rozvojové politiky. Jádrem textu tvoří popis použité empirické metodologie, analýza hloubkových rozhovorů a shrnutí hlavních zjištění empirického výzkumu. Závěr obsahuje doporučení, jak zvýšit koherenci české migrační a rozvojové politiky.

2. Česká migrační politika

V této práci chápeme českou migrační politiku podle Drbohlava a kol. (2010, 74) jako soubor zákonů, nařízení a praktik týkajících se pohybu mezinárodních migrantů přes státní hranice a jejich pobytu na území Česka. Za rozvojovou politiku považujeme komplex veřejných politických (ve smyslu politického rozhodnutí, kam a v jakém rozsahu bude rozvojová politika nasměřována), sociálních a ekonomických strategií, které mají za cíl zlepšit ekonomickou a sociální situaci obyvatel rozvojových zemí. Poskytování rozvojové pomoci⁴ je součástí této politiky. Za koherenci obou výše zmíněných politik v tomto textu považujeme situaci, kdy jsou cíle, nástroje a výsledky daných politik v souladu, podporují se, případně si navzájem neodporují, nepoškozují, nepřekáží a nejsou ve vzájemném protikladu. Účelem koherence je eliminovat případné protichůdné působení a sladit jednotlivé politiky (Stojanov, Duží 2015, 204). Jak upozorňuje Horký (2008, 3), Česko nedisponeuje spolehlivými daty týkajícími se koherence jeho politik.

Dle zásadního dokumentu české rozvojové politiky „Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017“ (MZV 2010b) má Česko na národní i unijní úrovni klást důraz na koherenci politik pro rozvoj a dbát na to, aby vnější dopady jednotlivých resortních politik nepodkopávaly záměry a cíle politiky rozvojové, včetně oblasti migrace (Stojanov, Duží 2015, 204).

Historický vývoj a stav české migrační politiky není jádrem této studie⁵, zde se soustředíme na migrační programy a projekty aktuální v první dekádě tohoto století. Drbohlav a kol. (2010) považují českou migrační politiku za spíše nesys-

⁴ V článku používáme pro vyjádření oficiální rozvojové pomoci (v češtině často označované jako zahraniční rozvojová spolupráce) kratší vyjádření rozvojová pomoc nebo zkratku ODA (Official Development Assistance).

⁵ V tomto směru odkážeme na práce Barša, Baršová (2005) a Drbohlav a kol. (2010).

témovou, apolitickou (nezájem politiků) a byrokratickou (nepoužívající analýzy trendů). Dalším jejím soudobým znakem je její tzv. europeizace, například ve sféře vízové politiky (podrobněji o mezinárodním kontextu migrační politiky Gahurová 2013) a centralizace ve prospěch Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP; Drbohlav a kol. 2010, 75).

Barša a Baršová (2005) uvádějí, že i když po celá 90. léta sehrávalo roli motoru na poli migrace a integrace Ministerstvo vnitra ČR (MV), iniciativa ke změně v přistěhovalecké politice přišla v letech 2001–2002 ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (MPSV) v podobě projektu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ (známý více jako pilotní projekt). Jádrem projektu byla nabídka urychleného získání trvalého pobytu pro vybrané vysoce kvalifikované přistěhovatele. Program byl v roce 2010 ukončen.

V tomto směru se Drbohlav (2011, 414–415) domnívá, že současným trendem české migrační politiky je asimilační strategie s většinovou podporou veřejnosti a mezi klíčové proměny české migrační politiky řadí posun od multikulturního modelu (alespoň v deklaratorní podobě) k tzv. modelu občanské integrace, od pasivních přístupů k přístupům aktivnějším a systematictějšími (včetně např. zavádění vlastních náborových programů) směřujícím k silně centralistickému modelu řízení migrační/ integrační politiky ze strany MV.

3. Česká rozvojová politika

Novodobá česká rozvojová pomoc byla opětovně nastartována od roku 1995 po vstupu Česka do organizace OECD (Horký, Lightfoot 2013, 23). Jednou z jejích hlavních deklarovaných strategií měl být přenos zkušeností z procesu politické a ekonomické transformace v 90. letech do zemí chudého Jihu a transformující se střední a východní Evropy. Realizace rozvojových projektů a programů však ukázala, že zmíněná strategie je více mýtem než realitou (Horký 2012: 27–28). Aplikaci principů české rozvojové politiky do praxe má v současné době na starosti Česká rozvojová agentura (ČRA), která vznikla v roce 2008. Koncepční záležitosti týkající se rozvojové politiky řeší odbor rozvojové spolupráce a humanitární pomoci v rámci Ministerstva zahraničních věcí ČR (MZV), který vznikl již v roce 2003. Jako koordinační orgán nad českou rozvojovou politikou stojí meziresortní Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci⁶.

⁶ Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci je seskupení zástupců ministerstev, které jsou nějakým způsobem zainteresovány do poskytování rozvojové pomoci, a zástupců ČRA. Fórum slouží pro diskusi a určování zásadních směrů poskytování české rozvojové pomoci a hledání koherence mezi různými a často velmi odlišnými partikulárními zájmy jednotlivých rezortů a agentury.

Hlavními formami poskytování české rozvojové pomoci jsou mnohostranná a dvoustranná pomoc. Zatímco mnohostranná pomoc má převážně mandatorní charakter a rostoucí český příspěvek do rozpočtu Evropské unie, tak dvoustranná pomoc je určena na projekty většinou realizované českými subjekty. Ty míří především do tzv. programových a projektových zemí dle nové koncepce české rozvojové pomoci (podrobněji viz MZV 2013).

Tématu vztahu migrace a rozvoje není věnována žádná pozornost v základním koncepčním dokumentu české rozvojové pomoci (viz např. MZV 2010b) nebo v jejích hodnoceních (př. MZV 2013). Téma migrace je v podstatě zmiňováno samostatně nebo ve vztahu k ilegální imigraci, případně je spojeno s otázkami bezpečnosti (např. MZV 2010a, 2010b, 2013), což ukazuje významný vliv MV, respektive OAMP v otázkách mezinárodní migrace v české veřejné politice. Tento vliv dobře ukazuje příklad z jednoho dokumentu (MZV 2010a), v němž je přímo zmíněn jeden z účelů poskytování české rozvojové pomoci jako příspěvek k omezení nežádoucí migrace.

Rozvojové projekty zaměřené na problematiku migrace (které byly až do roku 2011 v gesci OAMP) se v posledních letech soustředily na témata posílení řízení migrace (včetně návratové a reintegrační politiky a budování migrační a azylové infrastruktury) v zemích západního Balkánu, východní Evropy, Kavkazu a střední Asie, na omezení negativních důsledků migrace a asistence navrátilcům do Moldavska při jejich zapojování do každodenního života a na bezpečné a efektivní převádění financí rodinám v této zemi ze zahraničí (MZV 2010a, 2012, 2013).

4. Empirický výzkum

4.1. Metodologie

Empirickou část tvoří kvalitativně zaměřený výzkum, který jsme zvolili z důvodů zaměření studie. Cílem nebylo testovat předem stanovené hypotézy, ale spíše hledat postoje zásadních aktérů k zaměření migrační a rozvojové politiky. Dále jsme zkoumali, jestli mezi těmito politikami funguje určitá koherence, nebo si naopak odporují, a jak tyto hodnotí i respondenti ze svého subjektivního hlediska. Na takto zaměřené otázky lze nejlépe odpovědět prostřednictvím hloubkových, problémově orientovaných rozhovorů, které jsou jen částečně strukturované. Řídili jsme se předem stanoveným návodem, tj. předem vytvořeným souborem témat nebo okruhů problémů, a dávali respondentům prostor vyjádřit jejich osobní zkušenosti, postoje a náhled na problematiku (blíže např. Hendl 2005). Smyslem rozhovorů bylo získat unikátní postoje respondentů k vybraným okruhům zkoumané problematiky, na jejich základě pak analyzovat a rekonstruovat významy, které jednotlivci přisuzují realitě (Drulák a kol. 2008). Informace

získané prostřednictvím jednotlivých rozhovorů pak sice mají omezenou možnost objektivizace, ale naopak vysoký potenciál při hledání nového náhledu a přístupů ke zkoumanému tématu.

Empirická studie je založena na polostrukturovaných hloubkových rozhovorech vedených v letech 2010 a 2011 s jednadvaceti respondenty, experty z veřejných institucí (MV, MPSV, MPO, MZV, vládních agentur – celkem 7 respondentů), akademického prostředí (univerzity – 6 respondentů) a nevládního sektoru (nevládní organizace zabývající se problematikou migrace do Česka – 6 respondentů), případně soukromé advokátní praxe (2 respondenti), což bylo cílem výběru. Poměr mezi těmito institucemi byl přibližně rovnovážný, s výjimkou privátního sektoru. Zde však byli osloveni nejznámější advokáti dlouhodobě se specializující na problematiku imigrace do Česka.

U respondentů byl proveden teoreticky zaměřený výběr (*theoretical sampling*), který představuje hlavní postup při sběru dat v kvalitativním výzkumu. Předem jsme si stanovili určitá kritéria a širší spektrum respondentů tak, aby reprezentovali konkrétní téma (Hendl 2005, 151–152). Respondenti byli předem vybráni na základě veřejně dostupných databází, jejich pracovního zařazení (např. vedoucí pozice v určitém oddělení či v dané organizaci zabývající se zkoumaným tématem), kvalifikace (př. odpovědnost za danou problematiku), publikační činnosti (převážně akademická sféra), dlouhodobé znalosti dané problematiky ze strany autorů, případně doporučením ze strany kolegů a samotných respondentů.

Hlavními kritérii výběru respondentů byla jejich odbornost, zkušenost s prací v dané problematice, přehled o zkoumaných tématech, vliv na tvorbu zájmových politik společně s vlivem na tvorbu odborného diskurzu ve veřejném prostoru, tedy jakým způsobem aktéři rozumí a interpretují skutečnosti a vybraná témata. Jejich pozice v rámci organizací, ve kterých působí, ve většině případů odpovídají charakterizace „top manažerů“, v menšině úrovni projektových manažerů. Na akademické úrovni se vesměs jednalo o odborné asistenty. Všichni respondenti mají vysokoškolské vzdělání.

Faktický výběr respondentů byl nejdříve proveden na základě expertního výběru dle znalostí problematiky ze strany autorů tohoto článku (týkalo se přibližně 3/4 respondentů) a následně pomocí metody sněhové koule (*snow ball*), to znamená dle doporučení jednotlivých respondentů. Výběr konkrétních respondentů byl tedy postupně upravován a přizpůsobován dle vývoje výzkumu a stupně dosažených informací. Z pohledu Česka se jednalo o maximální kvalifikovaný výběr, protože další významní experti na dané problematiku z decisní nebo manažerské sféry z jiných institucí v době výzkumu nebyli k dispozici⁷.

⁷ Do daného souboru respondentů nemohli být zařazeni kolegové z Geografického migračního centra, katedry sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze vzhledem k tomu, že se podíleli na výzkumu stejného grantového projektu.

Pro zajištění větší otevřenosti respondentů a citlivosti tématu byla respondentům zajištěna anonymita. Co se týče stručné socio-demografické charakteristiky respondentů, ženy tvořily menšinu, poměr žen a mužů byl 8:13. Výběr dle pohlaví však nebyl a ani nemohl patřit mezi hlavní kritéria, podobně jako věk respondentů. Tím hlavním kritériem bylo zachycení podstatných informací a myšlenek souvisejících s hlavními tématy výzkumu a možnost ovlivnit migrační či zahraniční politiku. V textu používáme gramaticky mužský rod (respondent/respondenti) u všech výpovědí z důvodu zaručení anonymity. Všechny hloubkové rozhovory se ukázaly jako použitelné pro účely této práce.

Ve výzkumu jsme se zaměřili na vnímání a hodnocení koherence současné migrační a rozvojové politiky jednotlivými respondenty. Kromě subjektivní stránky vlastního vnímání dané problematiky jsme dále zjišťovali důležité informace a podstatná data související s politikami migrace a rozvoje v Česku. Protože byl tento výzkum značně rozsáhlý co do množství získaných informací a složený z většího množství tematických okruhů, pro potřeby tohoto textu jsme za hlavní výzkumné otázky stanovili:

1. Jaké jsou hlavní charakteristiky české migrační a rozvojové politiky v období začátku ekonomické recese (2008–2010)?
2. Kde lze najít zásadní rozpory a pojitka mezi oběma politikami?

4.2. Analýza hloubkových rozhovorů

Realizované výpovědi byly doslovně přepsány. Dále byly kódovány a roztrženy dle předem stanovených kategorií. Při jejich kódování jsme dále eliminovali nic neříkající obecné nebo redundantní výpovědi a hledali obecné trendy, porovnávali vzájemné vztahy mezi výpověďmi, dále shodu, podobnosti či rozdílnosti ve výpovědích. V následující analýze rozhovorů se řídíme následujícím schématem: popisujeme hlavní tendence a trendy ve výpovědích, které jsme zjistili. Dále zjišťujeme výpovědi, které se výrazně odlišují nebo uvádějí určitý nový náhled na problematiku. Obecnou rovinu analýzy doplňujeme vybranými ilustrativními výpověďmi, které určitým způsobem přibližují postoje respondentů ke zkoumané problematice a ukazují jejich určitý unikátní náhled na problematiku, případně možnosti řešení. Vzhledem k limitům délky textu nebylo možné citovat všechny níže prezentované názory. Citace jsou uvedeny v původním znění bez jazykových korektur. Následná analýza rozhovorů je roztržena dle výše popsaných otázek.

Ad 1. Jaké jsou hlavní charakteristiky české migrační a rozvojové politiky v období začátku ekonomické recese (2008–2010)?

Celá řada expertů z nevládního a akademického prostředí vyslovila obecnější názor, který se neváže pouze na námi zkoumané časové období, že česká migrační

politika je nesystémová, málo odpovídá současným odborným výsledkům a výzkumem zjištěným trendům. V podstatě všichni se shodli na tom, že dominantní vliv na určování aktuální migrační politiky má MV, resp. OAMP. Někteří z nich dokonce vyslovili jistou skepsi, že žádná koncepce české migrační politiky neexistuje, případně jednotlivá opatření jsou přijímána v kontextu vývoje v EU bez nějaké vize. Není zde žádná dlouhodobá nebo jasně deklarovaná koncepce artikulovaná v nějakém dokumentu nebo legislativní úpravě. Celou řadu těchto stanovisek dokresluje vybraná citace: „... ta realita, že tady neexistuje žádná dlouhodobější migrační politika, se dle mého názoru projevila velmi zásadním způsobem v roce 2008/2009 s příchodem finanční krize, kdy tady na jedné straně tedy v době nějakého hospodářského růstu jsou přiváženi cizinci (...) a ve chvíli, kdy prostě skončí to pracovní místo, tak tady máme hurá akci dobrovolné návraty a vracíme je zpátky...“

Respondenti v různém kontextu často zmínili jako významný problém nepřehlednost celého systému získávání víz a možnost získat pracovní povolení pro zahraniční občany. Podle nich tak roste závislost zahraničních pracovníků na různých subjektech, včetně zprostředkovatelských agentur apod. Kritizovaný byl i nepoměr odpovědnosti, kdy soukromé firmy (ať skuteční zaměstnavatelé, nebo zaměstnanecké agentury) mohou využívat výhod levné práce imigrantů, zatímco případné negativní dopady imigrace nese pouze stát (imigranti bez práce a příjmů) a samozřejmě samotní imigranti (například v případě nějaké havárie nebo zdravotní újmy).

Proto se zde objevuje názor na napřímení tohoto základního vztahu mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci, viz názor jednoho z respondentů: „[Skutečný zaměstnavatel agenturních zaměstnanců] se už nestará o to, v jakých podmínkách žijí [agenturní zaměstnanci], zákoník práce je nezajímá, všechno je věcí té obchodní firmy, a ne toho, kdo skutečně poskytuje tu práci. Takže tam je potřeba jakoby napřímit ten vztah mezi tím, kdo tu práci dává, u koho opravdu pracují, a tím, kdo tu práci skutečně dělá.“

Respondenti opakovaně charakterizovali českou rozvojovou politiku jako stále hledající svou tvář a efektivnější systém. Jedná se především o snížení počtu zemí, kterým je poskytována rozvojová pomoc, vznik relativně nezávislé České rozvojové agentury, která rozděluje finanční prostředky pro dvoustranné projekty namísto jednotlivých ministerstev. Vyjádřeno jedním z respondentů: „... systém je potřeba koncentrovat, zřídila se agentura, udělal se rozvrh postupného přechodu agendy bilaterálních projektů [z ministerstev] na tu agenturu. (...) tzn. řekněme k lednu 2013 budou všechny bilaterální projekty v agentuře.“

Opakovaná kritika expertů na rozvojovou problematiku směřovala na neochotu zabývat se efektivností projektů financovaných v rámci české bilaterální rozvojové pomoci, respektive jejich nízkou efektivností. Další významná kritika směřovala k neplnění mezinárodních závazků a cílů. Jako nový člen Evropské unie (EU) mělo

Česko navýšit svou oficiální rozvojovou pomoc na úroveň 0,17 % poměru rozvojová pomoc / HND v roce 2010 a 0,33 % pro rok 2015 (MZV 2010b). Tento finanční závazek se nepodařilo, respektive zcela jistě nepodaří, naplnit.

Ad 2. Kde lze najít zásadní rozpory a pojtka mezi oběma politikami?

Celá řada respondentů se zcela jasně vyjádřila ve smyslu, že koherence mezi českou rozvojovou a migrační politikou v podstatě neexistuje. Následující citace dokresluje jejich názor: „Ale ta koherence, to je úplně zabité téma. To je šílený, a hlavně dopady těch nekoherentních politik, ty negativní dopady, jsou prostě jako s násobně větším dopadem, než možný pozitivní dopad rozvojovky (žargon pro českou rozvojovou pomoc).“

Mezi významné nesoulady mezi českou migrační a rozvojovou politikou byla označena neschopnost či neochota ze strany zaměstnanců veřejných institucí změnit způsoby jejich myšlení, například nepochopení potenciálu pracovní imigrace do Česka a jejího využití pro rozvojové účely. Možnosti poskytování rozvojové pomoci v rámci migračních politik se soustředily na vzdělávání ve zdrojových zemích. Cílem těchto projektů, jež jsou především v gesci MV, bylo zastavit či zbrzdit migrační proudy do Česka z určitých zdrojových zemí, podpora drobného podnikání a budování občanské společnosti pomocí vzdělávacích kurzů. A pokud se občané těchto zemí přeci jen rozhodnou migrovat do Česka, tak by měli mít dostatečné informace o realitě v Česku, potřebné legislativě, svých právech a možnostech, jak uskutečnit vlastní nezávislou cestu bez pomoci různých zprostředkovatelů a pracovních agentur.

Nicméně tyto projekty byly ze strany několika respondentů kritizovány z důvodu jejich nízké (popřípadě „nulové“) efektivity, odlišných cílů ve srovnání s „globálními“ cíli české rozvojové pomoci, použitých nástrojů, geografického zaměření atd. Ale některé projekty zaměřené na sociální stránku chudoby, společenskou marginalizaci či reintegraci po návratu migrantů do země původu byly chápány naopak pozitivně, i když jejich dopad na migraci byl, přinejmenším, dosti nejasný. Jeden z respondentů svou skepsi vyjádřil takto: „Nakolik může rozvojová pomoc jedné, řekněme ekonomicky nepřilíš silné a malé země přispět k tomu, aby v nějaké statisticky relevantní míře zabránila migraci z jiné země... To by musela být pomoc ve formě řekněme Marshallova plánu, kdy prostě nějaké znevýhodněné zemi nasypeme obrovské množství peněz, které ji naprosto přestrukturuje, změní ekonomiku...“

V čem lze paradoxně najít ideální koherenci v české rozvojové a migrační politice, je dle jednoho z respondentů to, že se nezaměřují na výhody pro rozvojové země, ale naopak pouze pro Česko. Tento respondent uvedl: „... problém koherence mezi českou rozvojovkou a českou migrační politikou je v tom, že česká rozvojovka není zaměřena na snižování chudoby... A aby naše migrační politika byla výhodná pro rozvojový země, tak od toho jsme hrozně daleko...“

Někteří respondenti (především z akademického a z části i veřejného sektoru) by rádi viděli koherenci mezi oběma politikami ve zrušení projektů podporujících příchod kvalifikovaných migrantů do Česka, protože se jedná o „*brain drain*“ (únik mozků), a v podpoře podnikatelských iniciativ v zemích původu formou mikrokreditů. Jeden z respondentů zmínil, že v celé řadě případů se u imigrace do Česka jedná o tzv. „*brain waste*“ (plýtvání mozků), kdy kvalifikovaní migranti u nás vykonávají málo kvalifikované práce. Zároveň zmínil možnost znalostní ekonomiky, kterou by mohly nabízet české univerzity zahraničním studentům, což by v podstatě mohl být „*brain gain*“ v případě návratu absolventů do zemí původu.

4.3. Shrnutí výsledků

V rámci našeho výzkumu jsme identifikovali několik zásadních problémů a poměrně málo pozitiv u zkoumaných politik. Za největší problém jsme určili neexistenci koherence mezi českou migrační a rozvojovou politikou a nástroji, které používají, například neefektivní bilaterální rozvojové programy zaměřené na prevenci migrace. Výjimku tvořily v některých výpovědích projekty zaměřené na reintegraci do zemí původu. Dalším významným kritickým bodem je neexistence jasné koncepce migrační politiky české vlády, obsažená například v nějakém legislativním dokumentu. To je naopak pozitivem u české rozvojové politiky, kdy takový dokument existuje (MZV 2010b). U ní však jeden z respondentů zmínil závažný fakt, že v podstatě není jasné, jak přispívá česká rozvojová pomoc ke snižování chudoby z důvodu chybějících dat a informací o skutečném dopadu realizovaných bilaterálních projektů či poskytování financí v rámci multilaterální rozvojové pomoci.

Kritice ze strany respondentů neunikl ani program dobrovolných návratů, především pro svou nekonceptnost, ale i neschopnost řešit časté zadlužení imigrantů z důvodu vysokých nákladů na cestu a na pořízení potřebné dokumentace k pobytu a získání zaměstnání v Česku. Tento fakt způsobil rozhodnutí významné části migrantů (především z vietnamské komunity) zůstat v Česku, třeba i v nelegálním postavení. Dále tento program neřeší odpovědnost pracovních agentur, které zahraniční pracovníky do Česka přivedly (nalákaly), a tuto zodpovědnost z nich do velké míry snímá a přenáší na stát, včetně nákladů. Naopak, v čem lze paradoxně najít jednu z mála synergií v české rozvojové a migrační politice, je jejich nezaměření na výhodnost pro rozvojové země, ale naopak pro Česko.

Koherence mezi migračními politikami zdrojové a cílové země migrace zároveň vyžaduje koherenci mezi dalšími politikami, jako imigrační i bezpečnostní politikou a prioritami v oblasti zahraničních vztahů v rámci cílové země. Některé z nich se překrývají kompetenčně mezi jednotlivými ministerstvy, kdy navíc zájmy jednoho ministerstva jsou v přímém rozporu se zájmy jiného. Například představitelé

Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (MPO) požadují liberální imigrační politiku z důvodu volného přílivu levné pracovní síly ze zahraničí, avšak na druhé straně stojí Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV), které naopak tento proces brzdí z důvodu obavy o zvýšení nezaměstnanosti ze strany české majoritní populace. Na druhou stranu jsou zde i příklady, kdy jednotlivé úřady své politiky sbližují. Je to v případě MV a MPSV, kdy dochází ke koherenci u přístupu k tématům vnitřní bezpečnosti (MV) a obav před zvýšením nezaměstnanosti (MPSV). Další a tentokrát překvapivě nalezenou synergii jsme našli u MPSV a MPO v případě podpory příchodu vysoce kvalifikované migrace do Česka.

Rozdíly v názorech se neobjevovaly pouze napříč ministerstvy, ale také mezi jednotlivými sektory. V tomto směru se zásadní rozdíl ukázal v názorech na roli a možnosti české vlády regulovat či řídit imigrační politiku. Zatímco představitelé veřejné organizace/úřadu jsou přesvědčeni, že právě česká vláda má být tím hlavním a určujícím faktorem, tak představitelé akademického sektoru tyto názory odmítali jako liché a v praxi nefungující.

5. Závěr

Téma migrace obyvatel do Evropy a rozvoj zemí původu těchto migračních proudů je v současné době jedním z prioritních témat médií, stejně tak jako politických jednání v rámci celé EU, podobně jako tomu bylo na začátku globální ekonomické recese v letech 2008–2010. V případě migrační politiky Česka se opět jedná pouze o ad hoc řešení vzhledem k neexistenci závazného sjednocujícího legislativního dokumentu.

Na základě výpovědí respondentů českou migrační politiku pro období začátku ekonomické krize v letech 2008–2010 můžeme charakterizovat jako nesystémovou, nepracující se současnými odbornými výsledky migračního výzkumu a zjištěnými trendy, řešící problémy ad hoc a bez jasné dlouhodobé vize. Tato politika je vysoce centralizovaná ve prospěch MV. Chybí zde jakákoli dlouhodobá nebo jasně deklarovaná koncepce vůči různým druhům migrace artikulovaná v nějakém dokumentu nebo legislativní úpravě, podobně jako tomu je u rozvojové politiky.

Dokument by měl také obsahovat zjednodušení a zprůhlednění celého mechanismu získání českého víza a pracovního povolení a zvýšení odpovědnosti soukromých subjektů (ať skutečných zaměstnavatelů, nebo zaměstnaneckých agentur) za jejich zaměstnance při poskytování zdravotní péče a návratu domů při ukončení jejich pracovního poměru (např. povinnost proplatit cestovné). Česko v dané době postrádalo vybudovanou dlouhodobou strategii přijímání nízce kvalifikovaných pracovníků jako dominantní složku imigrace do Česka. Nicméně chyběla i koncepce migrace vůči vysoce kvalifikovaným pracovníkům získávajícím stipendia na českých univerzitách v rámci poskytování české rozvojové pomoci.

Rozvojová politika Česka byla v daném období velmi fragmentována v rámci poskytování rozvojové pomoci do příliš mnoha zemí, trpěla nízkou efektivností a nízkou finanční alokací. Namísto podpory vzdělávacích systémů v rozvojových zemích způsobovala efekt „*brain drain*“ prostřednictvím poskytování stipendií studentům z rozvojových zemí na českých univerzitách, kteří se jako absolventi až příliš často nevraceli do zemí svého původu. Pozitivně se však začal projevovat efekt vzniku České rozvojové agentury, především v budování nezávislosti na partikulárních zájmech jednotlivých ministerstev a také v koncepčním řešení celé řady problémů. Dalším pozitivem je existence koncepce rozvojové politiky.

V našem výzkumu jsme identifikovali zásadní nesrovnalosti (nekoherenci) mezi českou migrační a rozvojovou politikou pro dané období na celé řadě úrovní. Jednalo se o úroveň institucionální, kdy jednotlivá ministerstva či jejich odbory nekoordinovaly své politiky vůči imigrantům či zemím jejich původu. Dále se jednalo o úroveň instrumentální, kdy jednotlivé používané nástroje a efekty těchto politik působily proti sobě (např. stipendia české univerzity nebo programová migrace vysoce kvalifikovaných pracovníků a efekt „*brain drain*“), případně mezi nimi chyběla synergie (např. propojení obou politik formou podpory bezpečného odesílání remitencí do zemí původu). Poslední úrovní nekoherence obou českých politik je poněkud očekávaný rozpor mezi nevládní a akademickou odbornou veřejností a veřejnou správou zastoupenou především MV. Tato nekoherence by se mohla snížit iniciací vzájemné komunikace a výměny informací a názorů na jednotlivá témata a přizváním zástupců akademického nevládního sektoru k tvorbě a připomínkování koncepčních a strategických politických dokumentů.

Literatura

- BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Masarykova univerzita v Brně, Brno.
- BUREŠ, O. a kol. (2013): Privatizace bezpečnosti: České a zahraniční zkušenosti. Grada, Praha.
- CASTLES, S. (2004): Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27, 2, 205–227.
- DE HAAN, A. (1999): Livelihoods and poverty: The role of migration – A critical review of the migration literature. *The Journal of Development Studies*, 36, 2, 1–47.
- DE HAAS, H. (2012): The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. *International Migration*, 50, 3, 8–25.
- DRBOHLAV, D. (2011): Imigrace a integrace cizinců v Česku: několik zastavení na cestě země v její migrační proměně z Davida na téměř Goliáše. *Geografie*, 116, 4, 401–421.
- DRBOHLAV, D. a kol. (2010): Migrace a (i)migranti v Česku. Kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme? Sociologické nakladatelství (SLON), Praha.
- DRBOHLAV, D., ed. (2015): Migrace – remitence – (rozvoj). Ukrajinská pracovní migrace v Česku. Karolinum, Praha.
- DRULÁK, P. (2008): Jak zkoumat politiku. Kvalitativní metodologie v politice a mezinárodních vztazích. Portál, Praha.

- EVROPSKÁ KOMISE (2011): Globální přístup k migraci a mobilitě. Sdělení Komise. Brusel, 18. 11. 2011, KOM(2011) 743 v konečném znění.
- EVROPSKÁ KOMISE (2015): Evropský program pro migraci. Sdělení Komise. Brusel, 13. 5. 2015. COM(2015) 240 final.
- GAHUROVÁ, J. (2013): Vnější migrační vládnutí Evropské unie. *Mezinárodní vztahy*, 48, 2, 91–115.
- GAMMELTOFT-HANSEN, T. (2009): Access to Asylum International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control. Dissertation submitted for the degree of PhD in law at the Institute of Law, Aarhus University.
- HENDL, J. (2005): Kvalitativní výzkum. Základní metody a aplikace. Portál, Praha.
- HORKÝ, O. (2008): Jak posílit koherenci českých politik pro mezinárodní rozvoj? Realistický přístup v oblastech migrace, obchodu a zemědělství. Policy Paper ÚMV. Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i., Praha.
- HORKÝ, O. (2012): The Transfer of the Central and Eastern European ‘Transition Experience’ to the South: Myth or Reality? *Perspectives on European Politics and Society*, 13, 1, 17–32.
- HORKÝ, O., LIGHTFOOT, S., eds. (2013): Development Policies of central and Eastern European States. From Aid Recipients to aid Donors. Routledge, London.
- HUGO, G. (2012): Migration and development in low-income countries: a role for destination country policy? *Migration and Development*, 1, 1, 24–49.
- JOFFÉ, G. (2008): The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb. *Journal of Common Market Studies*, 46, 1, 147–171.
- KING, R., COLLYER, M. (2016): Migration and Development Framework and Its Links to Integration. In: Garcés-Masareñas, B., Penninx, R. (eds.): *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Springer, 167–188.
- KUŠNIRÁKOVÁ, T., ČIŽINSKÝ, P. (2011): Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, 116, 4, 497–517.
- LEIKEN, R. S., BROOKE, S. (2006): The Quantitative Analysis of Terrorism and Immigration: An Initial Exploration. *Terrorism and Political Violence*, 18, 4, 503–521.
- MARTIN, S. (2013): Policy Coherence on Migration and Development. [online]. World Bank Group, Washington, D.C. Submitted 18. 12. 2013, <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/policy-coherence-migration-and-development> (4. 1. 2016).
- MZV (2010a): Česká republika pomáhá. Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky v roce 2009. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha.
- MZV (2010b): Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2010–2017. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha.
- MZV (2012): Česká republika pomáhá. Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha.
- MZV (2013): Česká republika pomáhá. Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Praha.
- NEWLAND, K. (2013): What we know about migration and development. Policy Brief No. 9. Migration Policy Institute, Washington, D.C., September 2013.
- PIAZZA, J. A. (2006): Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development, and Social Cleavages. *Terrorism and Political Violence*, 18, 1, 159–177.
- RICHEY, J. (2006): Border for Sale: Privatizing Immigration Control. Corpwatch. 5 July 2006. San Francisco: CorpWatch, <http://www.corpwatch.org/article.php?id=13845> (15. 4. 2014).
- SINATTI, G., HORS, C. (2014): Migrants as agents of development: Diaspora engagement discourse and practice in Europe. *Ethnicities*, 15, 1, 134–152.

- STOJANOV, R. (2015): Remittance a metodiky jejich měření: Případová studie Česka. In: Drbohlav, D. (ed.): *Migrace – remittance – (rozvoj)*. Ukrajinská pracovní migrace v Česku. Karolinum, Praha, 241–262.
- STOJANOV, R. a kol. (2008): *Development, Environment and Migration. Analysis of Linkages and Consequences*. Palacký University, Olomouc.
- STOJANOV, R., DUŽÍ, B. (2015): Česká migrační a rozvojová politika. In: Drbohlav, D. (ed.): *Migrace – remittance – (rozvoj)*. Ukrajinská pracovní migrace v Česku. Karolinum, Praha, 203–240.
- STOJANOV, R., NOVOSÁK, J. (2008): Migrace místo pomoci? Remittance a cirkulace mozků jako nástroje rozvoje. *Mezinárodní vztahy*, 43, 1, 38–77.
- STOJANOV, R., STRIELKOWSKI, W., DRBOHLAV, D. (2011): Pracovní migrace a remittance: Současné trendy v době ekonomické krize. *Geografie*, 116, 4, 375–400.
- ŠIMKOVÁ, M., LANGHAMROVÁ, J. (2015): Remittances and their impact on the Czech economy. *Prague Economic Papers*, 24, 5, 562–580.

SUMMARY

Coherence of Czech migration and development policy at the beginning of economic recession (2008–2010)

Migration of people in Europe and development of the countries of origin is currently one of the priority themes in the media as well as in political discussions within the EU. This was also the case at the beginning of the global economic recession in 2008–2010, covered in this article. However, the relationship between migration and development has already been examined since the mid-1990s, when we trace the emergence of a new paradigmatic approach towards the study of the relationship between migration and development (the “migration and development nexus”). This approach, a broader perspective on the relationship between migration and development, has evolved significantly in scientific circles since the 1950s (see de Haan 1999), primarily in response to the changing ideological and paradigmatic landscape (de Haas 2012) and a growing number of scholarly analyses.

According to Martin (2013), however, donor governments have only recently become aware of the importance of migration in their development policies and started to explore the ways in which migrants and diasporas could contribute to the development of their home countries. Similarly, Hugo (2012) draws attention to the increasing concern about the developmental potential of migration in the countries of origin, which focuses on the role of governments in these countries. Nevertheless, Martin (2013) also points out that migration policies are more often an instrument of national interests of the destination countries, rather than a tool of development in the countries of origin. The coherence of the two policies thus comes down to the identification of the ways to ensure that immigration policies were of interest to both the countries of destination and source of migration.

The relationships between migration, development and poverty have also been frequent topics of analyses in security studies since the terrorist attacks of September 2001. In particular, these include the issue of combating terrorism. Migration and development policy are therefore increasingly securitized. A rather controversial part of counterterrorism policies is the outsourcing of control measures in the area of migration to private security companies (Bureš et al. 2013).

In Czechia, research into migration and development has been primarily focused on remittances and their impact on development at a general level (for example, Stojanov, Strielkowski, Drbohlav 2011), in terms of cost-effectiveness (Stojanov, Novosák 2008), the impact on Ukraine (Drbohlav 2015) or the Czech environment (Šimková, Langhamrová 2015; Stojanov 2015).

This article focuses on the evolution of the Czech migration and development policies in the period of the beginning of the economic crisis (2008–2010). Its key aim is to explore both the coherence and contradictions between these two policies. The article is based on empirical, interviews-based research conducted between 2010–2011, which was carried out among experts from the public, non-governmental, academic and private (legal) communities engaged in the creation, application and/or analysis of Czech migration and/or development policy. The time frame of this research limits the chances to generalise some findings due to the ongoing changes and developments of these policies in recent years. Moreover, they have also been significantly influenced by the onset of the economic recession, which had a negative impact on the Czech economic situation and thus also the Czech migration and development policies. Nevertheless, our findings offer a nuanced insight into a specific period and illustrate the impact of changes in the economic situation. As such, they offer a unique basis for a comparison of the potential coherence of migration and development policies in other periods, including the current wave of immigration in Europe.

The research was conducted among representatives of all target groups, which have some influence on migration and development policy, with the exception of representatives of employers of foreign workers. But these were indirectly represented by officials from the Ministry of Industry and Trade, which is generally perceived as being representative of the views of employers of foreign workers. With regard to these two topics, there are no other significant “stakeholders” in Czechia. This research is the first of this kind conducted on the topic in Czechia.

Based on respondents’ answers, the Czech migration policy in the period of the 2008–2010 economic crisis can be characterized as non-systemic, focused on ad hoc issues and lacking a clear long-term concept. The policy did not address either the available findings, or the key trends identified in the existing migration research. It is highly centralized in favor of the Ministry of the Interior. In contrast to the migration policy, there is a lack of any long-term, clearly articulated strategy addressing various types of migration. Even in the case of highly skilled workers gaining scholarships at Czech universities as part of the development policy, a migration strategy was lacking.

The Czech development policy in the 2008–2010 period was very fragmented in terms of provision of development aid to too many countries. As a result, it suffered from low efficiency and low financial allocations. Instead of supporting educational systems in developing countries, it contributed to the “brain drain” through the provision of scholarships to students from developing countries at Czech universities, who often do not return to their countries of origin upon graduation. On a positive note, the recently established Czech Development Agency managed to solidify its independence from vested interests of individual ministries and contributed conceptually towards the search of solutions to many problems. Another positive aspect is the very existence of an official concept of Czech development policy.

In our research, we identified major incoherence between the Czech migration and development policies on a number of levels during the 2008–2010 period. On the institutional level, individual ministries and their departments were not coordinating their policies towards immigrants and their countries of origin. On the level of instruments, the effects of these policies often worked against each other (e.g. scholarships at Czech universities or planned migration of highly skilled workers and the “brain drain” effect), or they lacked synergies (e.g. linking

the two policies to promote the safe transfer of remittances to the countries of origin). Finally, at the conceptual level, there was the somewhat predictable contradiction between the ideas of non-governmental and academic experts and public sector officials, represented mainly by the Ministry of the Interior. This incoherence could be reduced by an initiation of communication, exchange of information and views on particular issues, and an invitation to representatives from the academic and non-governmental sector when it comes to the preparation of, and commenting on conceptual and strategic policy documents.

PODĚKOVÁNÍ

Autoři by rádi poděkovali všem respondentům za jejich čas a ochotu odpovídat a Zuzaně Kružíkové za technickou pomoc.