

Univerzita Karlova

Přírodovědecká fakulta

Studijní program: Geografie

Studijní obor: Globální migrační a rozvojová studia



Bc. Aneta Seidlová

**TRENDY V KOHERENCI ČESKÉ MIGRAČNÍ
A ROZVOJOVÉ POLITIKY**

TRENDS IN CZECH MIGRATION AND DEVELOPMENT
POLICY COHERENCE

Diplomová práce

Vedoucí práce: Mgr. Robert Stojanov, Ph. D.

Praha 2019

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracovala samostatně, a že jsem uvedla všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 15. 4. 2019

.....

Bc. Aneta Seidlová

Poděkování:

Ráda bych poděkovala vedoucímu práce Robertu Stojanovovi za vedení práce a konstruktivní připomínky. Velké díky patří také všem, kteří mě v životě a studiu podporují. V neposlední řadě patří díky i účastníkům výzkumu.

Abstrakt

Migrace obyvatel a rozvoj je častým tématem nejen médií, ale i politiků po celém světě. Do popředí zájmu obyvatel v Evropě se migrace dostala především kvůli tzv. uprchlické krizi. Doprovázela ji rétorika vyřešení hlubokých příčin migrace a vyšší koherence migrační a rozvojové politiky. Přesto, že Česku se krize reálně vyhnula, nejméně na společenský a politický diskurz dopady měla, včetně promítnutí souvislostí mezi mezinárodní migrací, rozvojem a koherencí do strategií politik. Tato práce analyzuje trendy v české migrační a rozvojové politice a jejich koherenci v období po globální finanční a uprchlické krizi. Klade si za cíl zhodnotit pokrok směrem k deklarované vyšší koherenci politik a identifikovat klíčové oblasti a důvody ne-koherence. Hlavními teoretickými východisky práce jsou koncept koherence politik pro migraci a rozvoj, a model cyklu koherence politik. Pro lepší pochopení fungování procesu formulace politik práce rozlišuje mezi politickými postoji a politikami na papíře, jejich koordinací a implementací, a možným vlivem diskurzu na tento proces. Práce se zabývá postoji klíčových aktérů české migrační a rozvojové politiky a je založena na 20 polostrukturovaných hloubkových rozhovorech s experty z veřejného, nevládního a akademického sektoru. Z výzkumu vyplývá vnímaná zvyšující se pragmatičnost a sekuritizace politik s přetrvávajícími ne-koherencemi jak mezi politikami navzájem, tak i v rámci obou politik. Především lze pozorovat nesoulad mezi převažujícím politickým diskurzem a záměry v porovnání s reálnou koordinací a implementací politik. Politický diskurz má dle vnímání expertů dopady na formulaci a implementaci politik ve vybraných oblastech. Identifikovány jsou klíčové bariéry koherence, včetně institucionální ne-koherence, která znemožňuje identifikaci jasných cílů a synergií.

Klíčová slova: mezinárodní migrace, rozvoj, koherence politik, Česko, rozvojová pomoc

Abstract

Migration and development nexus are a globally recurring topic within media and political discourse. In Europe, the topic gained attention following the so called “refugee crisis”, accompanied by rhetoric of solving the root causes of migration and increasing coherence of migration and development policy. Even though the refugee flows mainly avoided Czechia, the crisis had an impact on public and political discourse, including links to migration, development and the need for coherence in policy strategic documents. The diploma thesis analyses trends in Czech migration and development policy and their coherence in the aftermath of global financial and refugee crisis. This thesis aims to assess the progress toward coherence and identify the key areas and causes of incoherence. The concept of policy coherence for migration and development, and a model of policy coherence cycle are used as the main theoretical frameworks. To gain an insight into the process of policy formation, a distinction is made between political commitments and policies on paper, policy coordination and implementation in practice, and the potential impact of the political discourse on this process. This thesis presents attitudes and perceptions of key stakeholders in Czech migration and development policy, based on a series of 20 semi-structured in-depth interviews with experts from the public, non-profit and academic sectors. The results suggest a perceived increase in pragmatism and securitization of both migration and development policies, although incoherence remains between the two policies as well as within each policy. Most importantly, there is a substantial difference between political commitments in comparison to real policy coordination and implementation. The political discourse is perceived to impact policy formulation and implementation in certain areas. Key barriers for coherence are identified, including institutional incoherence, which limits identification of clear policy objectives and synergies.

Key words: international migration, development, policy coherence, Czechia, official development assistance

Obsah

Úvod.....	10
1. Cíle práce, struktura, výzkumné otázky.....	12
2. Teoretická východiska	13
2.1 Migrace a rozvoj	13
2.1.1 Úvod do vztahu migrace a rozvoje	13
2.1.2 Vývoj konceptu migrace a rozvoje	14
2.1.3 Mezinárodní agendy k migraci a rozvoji	19
2.2 Koherence politik	21
2.2.1 Koherence politik pro migraci a rozvoj	21
2.2.2 Politiky vztahující se k migraci a rozvoji	23
2.2.3 Bariéry koherence politik.....	33
2.2.4 Hodnocení koherence politik.....	37
3. Česká migrační a rozvojová politika	40
3.1 Česká rozvojová politika.....	41
3.2 Česká migrační a integrační politika.....	44
3.3 Politiky zaměřené na využití migrace pro rozvoj	48
3.4 Migrace a rozvoj v dlouhodobých rámcích, politickém a veřejném diskurzu ..	49
4. Metodika	57
5. Výsledky	63
5.1 Změna paradigmatu a diskurzu	63
5.2 Koherence politik: bariéry.....	70
5.3 Shrnutí: hlavní pozitivní a negativní trendy.....	82
5.4 Vyhodnocení koherence politik dle modelu	85
6. Diskuze	87

7. Závěr	94
8. Seznam použité literatury	97

Seznam tabulek

Tabulka 1: Jednotlivé dimenze koherence.....	22
Tabulka 2: Schéma polo-strukturovaných rozhovorů.....	59
Tabulka 3: Seznam respondentů	61
Tabulka 4: Hlavní pozitivní/negativní změny a trendy v politikách	84
Tabulka 5: Klasifikace typů ne-koherence	86

Seznam obrázků

Obrázek 1: Model mechanismů, které vedou k migraci	30
Obrázek 2: Model cyklu koherence politik.....	39
Obrázek 3: Dopady diskurzu na různé úrovně politik a společnost	64
Obrázek 4: Bariéry koherence politik	72

Seznam zkratk

CONCORD	Evropská konfederace rozvojových nevládních organizací
ČRA	Česká rozvojová agentura
ČSÚ	Český statistický úřad
DAC	Výbor pro rozvojovou pomoc
EU	Evropská Unie
EK	Evropská komise
FoRS	České fórum pro rozvojovou spolupráci
GAMM	Globální přístup k migraci a mobilitě
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci
MDGs	Rozvojové cíle tisíciletí
MIPEX	Index integrace cizinců
MV	Ministerstvo vnitra
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
ODA	Oficiální rozvojová pomoc
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
ORS	Odbor rozvojové spolupráce
OSN	Organizace spojených národů
PCD	Koherence politik pro rozvoj
SDGs	Cíle udržitelného rozvoje
ÚV	Úřad vlády
ZRS	Zahraníční rozvojová spolupráce

Úvod

Migrace obyvatel je nedílnou součástí lidské historie, společenských změn a procesů, a to jak vnitřní, tak mezinárodní (Sørensen 2012). Podle posledních odhadů bylo v roce 2015 na světě 244 milionů mezinárodních migrantů – počet, jež pravděpodobně bude nadále stoupat díky zvyšující se propojenosti světa ale i přetrvávajícím ekonomickým nerovnostem (Mezinárodní organizace pro migraci, zkr. IOM 2018). Zároveň je migrace v posledních letech jedno z hlavních témat nejen médií, ale i politiků po celém světě. Do popředí zájmu obyvatel v Evropě se migrace dostala především kvůli tzv. „uprchlické krizi“¹ roku 2015. Ta v Evropě vyvolala paniku a přiměla společnost opět přemýšlet o tom, proč lidé utíkají, jaké to má následky, a co se dá dělat – tedy jaké jsou vztahy mezi migrací a rozvojem. Velká část migrantů směřujících do Evropy totiž byla označena jako migranti „ekonomičtí“ (tedy ne přímo ohroženi konfliktem), kteří nemají nárok na azyl. Odezvou byla řada rozdílných iniciativ a výroků politiků, které spojoval především důraz na bezpečnost a rétorika vyřešení „hlubokých příčin migrace“, která je řadou aktérů vnímána jako způsobená nedostatečným rozvojem zdrojových zemí migrantů.

Vztahy mezi migrací a rozvojem jsou ale předmětem akademických debat a tvůrců politik už několik desítek let a během této doby prošly mnoha proměnami. Od pesimismu o odlivu mozků a závislosti k nadšení ohledně využití migrace pro rozvoj. Přesto, že jsou vzájemné dopady migrace na rozvoj (a naopak) nevyjasněné, řízení migrace a rozvoje jsou čím dál více cílem politik mnoha států (De Haas 2012). V důsledku „migračně-rozvojového nadšení“ na počátku tisíciletí také řada zemí projevila snahu využít benefity migrace pro rozvoj (Vammen, Brønden 2012, s. 27). Propojení migrace, rozvoje a koherence politik je zmíněno i v globální agendě Cílů udržitelného rozvoje (Nijenhuis, Leung 2017). Vyústěním snah o koordinaci migrace pak na mezinárodní úrovni bylo přijetí Globálního kompaktu pro bezpečnou a řízenou migraci přijatého ke konci roku

¹ Uprchlická nebo migrační krize je termín používaný především v médiích ale i mezinárodními organizacemi, označující období vysokého nárustu příchodu uprchlíků do Evropy kulminující především v roce 2015/2016. (Evropská komise, zkr. EK 2016).

2018 pod záštitou Organizace spojených národů (OSN). Jedná se o nezávazný dokument, který ale poprvé v historii ukazuje snahu chopit se komplexního tématu migrace a poskytnout rámec pro mezinárodní spolupráci a koordinaci. V kompaktu je vztah rozvoje a migrace prezentován tak, že pokud bude migrace „správně řízena“, pomůže k dosažení Cílů udržitelného rozvoje (z angl. Sustainable Development goals, zkr. SDGs) – zároveň je ale zmíněno, že i naplnění těchto cílů bude mít s největší pravděpodobností vliv na budoucí migrační proudy (OSN 2018).

V Česku je nexus migrace-rozvoj a potažmo koherence politik spíše novějším tématem (Horký 2008; Stojanov, Bureš, Duží 2016). Do nedávna nebyla migrace ani tématem politickým. Česko patří mezi země s kratší imigrační historií, přesto již prošlo přechodem ze země emigrační na imigrační, a počet cizinců zde žijících překročil půl milionu osob (Český statistický úřad, zkr. ČSÚ 2018). Česká rozvojová agentura (ČRA) zodpovědná za implementaci zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) byla založena poměrně nedávno, v roce 2008. Politizace tématu migrace a potažmo rozvoje se v době uprchlické krize ale nevyhnula ani Česku, i když počet uprchlíků (i migrantů) zde ve srovnání s jinými evropskými zeměmi je minimální, stejně jako kladně vyřízených žádostí o azyl (ČSÚ 2018). Důsledkem politické nevole bylo nepřihlášení se ke Globálnímu kompaktu.

Když odhlédneme od negativního diskurzu, v rámci strategie Česká republika 2030 se vláda zavazuje k naplňování Cílů udržitelného rozvoje a zvyšování koherence politik pro rozvoj (Úřad vlády, zkr. ÚV 2017). Ve Strategii migrační politiky je deklarována snaha zvýšit koherenci české migrační a rozvojové politiky a také zohlednit hledisko migrace v projektech ZRS zároveň ale zachování i suverenity a imigrace „přínosné“ pro Českou republiku (Ministerstvo vnitra České republiky, zkr. MV 2015). Z úst politiků také často zaznívá, že Česko chce pomáhat ke stabilizaci, snížení migračních tlaků a vytváření příležitostí v zemích původu migrantů. Toto stanovisko je mj. zmíněno i v aktuální Strategii ZRS (Ministerstvo zahraniční věcí České republiky, zkr. MZV 2017). Zároveň k nám přichází čím dál více migrantů za prací (ČSÚ 2018) a lepšími životními podmínkami, téma koherence politik migrace a rozvoje je tedy i v českých podmínkách relevantní. A to především z důvodu, že navzdory deklarování agendy pro

„migraci a rozvoj“, v realitě je často rozdíl mezi diskurzem a praxí a většina vlád si není jistá, jak k tomuto tématu přistupovat. V potaz je nutno vzít rozdílnost subjektů zasahujících do této problematiky a jejich často protichůdné zájmy. (De Haas 2007; Nijenhuis, Leung 2017).

1. Cíle práce, struktura, výzkumné otázky

Cílem této diplomové práce je analýza současné české migrační a rozvojové politiky a jejich koherence v období po finanční a „migrační“ krizi, která se sice Česku reálně vyhnula, ale nejméně na veřejný diskurz dopad měla. Práce se zabývá postoji klíčových aktérů migrační a rozvojové politiky, institucionálním rámcem politik, hlavními trendy, a jejich provázaností. Klade si za cíl analyzovat pokrok směrem k deklarované vyšší koherenci politik, stávající (ne)koherence, a jejich důvody. Dílčím cílem práce je pokusit se zachytit, jak je téma migrace a rozvoje vnímáno pracovníky věnující se migrační a rozvojové agendě v ČR. Na základě výše uvedených skutečností a rešerše literatury byly stanoveny tyto výzkumné otázky:

- 1. Jak odborníci vnímají současnou českou migrační a rozvojovou politiku?*
- 2. V jakých oblastech je česká migrační a rozvojová politika koherentní a kde se rozchází?*
- 3. Proč české migrační a rozvojové politiky (ne)jsou koherentní?*

V první, teoretické, části práce jsou popsána teoretická východiska práce. Za využití odborné literatury je popsán a diskutován vývoj konceptů i praxe vztahujících se k migraci, rozvoji a koherenci politik i hodnocení koherence. Dále je nastíněn vývoj migrační a rozvojové politiky ČR do současnosti, s důrazem na změny po poslední globální finanční a uprchlické krizi roku 2015. Metodická část se zabývá zdůvodněním vybraných metod a jejich diskuzí, včetně popisu sběru a analýzy dat. V poslední části jsou popsány výsledky výzkumu, které jsou nadále diskutovány a komparovány s relevantními výzkumy a literaturou. Závěr obsahuje shrnutí cílů a výsledků práce.

2. Teoretická východiska

2.1 Migrace a rozvoj

2.1.1 Úvod do vztahu migrace a rozvoje

Vztahy mezi migrací a rozvojem byly zkoumány geografy už od 19. století a geografický pohled vždy tvořil důležitou součást této debaty (Gamlen 2014). V této práci je migrace uvažována jako forma mobility (krátkodobá i dlouhodobá) a migrant jako člověk, který se jí aktivně účastní. Rozvoj lze obecně chápat jako změnu k lepšímu. Může se odehrávat přirozeně, v rámci ekonomických a společenských změn, nebo cíleně skrze intervence na zmírnění chudoby např. formou rozvojové spolupráce a globálních agend, jako v nedávné minulosti Rozvojové cíle tisíciletí (z angl. Millenium Development Goals, zkr. MDGs) nebo v současnosti SDGs (Nijenhuis, Leung 2017). Existuje více konceptů rozvoje, z nichž v této práci bude rozvoj uvažován skrze širší koncept lidského rozvoje (z angl. human development) jako „rozšiřování možností výběru a schopností člověka“, včetně „společenských svobod, které nemohou být uplatněny bez politických a občanských práv“ (United Nations Development Programme 2009, s. 60).

Pokud uvažujeme o rozvoji o jako společensko-ekonomické změně, každá taková změna je vzájemně propojená s různými formami mobility. Rozvoj úzce souvisí s migrací už jen v tom, že mnoho lidí migruje s cílem zlepšit své životní podmínky. Vztah migrace a rozvoje není jednostranný, jak je často prezentován, ale vzájemný, a lze těžko určit, co bylo „dříve“ (Castles 2009). Nabízí se tedy otázka, jaké jsou dopady migrace na rozvoj, ale i naopak, a jaký význam v ovlivnění těchto dopadů může mít různé nastavení migračních či rozvojových politik (De Haas 2012). Během „sedmi dekad rozvoje“ (Koehler 2015, s. 1) se pohledy na toto téma měnily ve sféře akademické i politické (Castles 2009). Nevyvíjely se odděleně, ale ve vzájemné působnosti (Gamlen 2014). Období po roce 1945 se na základě literatury dá rozdělit do tří až čtyř hlavních fází, z nichž každá byla ovlivněna jiným paradigmatem a jinak vnímaným vztahem působnosti migrace a rozvoje. Vývoj odráží širší změny v rozvojové praxi i převládajících ideologiích, ale i ekonomických cyklech a často skrytých politických zájmech (De Haas 2012; Faist 2014; Gamlen 2014). Cílem této kapitoly je vývoj debaty o migraci a rozvoji v historickém

kontextu až do stručně nastínit a diskutovat. Je totiž klíčem k pochopení současného stavu věcí.

2.1.2 Vývoj konceptu migrace a rozvoje

Počátek moderních rozvojových intervencí lze datovat do období po druhé světové válce, kdy byla vytvořena OSN s cílem přinést světu mír a stabilitu. Státy byly rozděleny v duchu modernizační teorie na rozvinuté a rozvojové. Ty první si vzaly za svůj „údel“ rozvinout ty druhé po svém vzoru. Snaha o rozvoj jako „společenský pokrok a lepší životní standard“ byla součástí jednoho z článků Charty OSN (Koehler 2015). V první fázi byl vztah migrace a rozvoje vnímán tak, že migrace působí na rozvoj, a to převážně pozitivně. Hlavním paradigmatem ovlivňující rozvojovou praxi v této době byly neoklasické ekonomické teorie, jako např. modernizační teorie. Důraz byl kladen na ekonomický růst, rozvoj vedený státem a velké kapitálové investice (Koehler 2015). Převažující formou migrace byla pracovní z globálního Jihu na Sever², kde byl nedostatek pracovní síly v těžkém průmyslu. Poválečné ekonomiky zažívaly ekonomický růst a uvažování té doby fungovalo následujícím způsobem – dle teorie „*push and pull*“ založené na logice neoklasické ekonomie měla migrace měla pomoci rozvoji zemím Jihu ale i Severu. Pracovní síla měla přirozeně proudit z míst, kde je jí přebytek, do míst, kde je jí nedostatek, a stejně tak kapitál. Nerovnosti mezi jednotlivými zeměmi se měly postupně vyrovnat, a (během jedné až dvou dekád) dosáhnout stádia „vyváženého růstu“ (Gamlen 2014; Koehler 2015). Migranti měli přispět k rozvoji také skrze remitence.³

² „Globální Sever a Jih v této práci je ekvivalentní s používáním označení států „rozvinutých“ a „rozvojových“ a to na základě společensko-ekonomických a politických rozdílů (Castles 2009) Je to označení nepřesné a diskutované, ale slouží ke zpřehlednění textu. Více k tématu Sachs (1992), Escobar (1995) nebo Raghuram (2009).

³ Finanční remitence jsou dle základní definice Mezinárodního měnového fondu (2019) příjmy domácností z cizí ekonomiky pocházející především z dočasné či trvalé migrace. Jedná se buď o výdělek migrantů, jež se stali rezidenty v hostitelské zemi, nebo o výdělek přeshraničních, sezónních či krátkodobých migrantů, kteří pracují v zemi, kde nejsou rezidenty. Remitence mají formu hotovostní i nehotovostní (zboží) a jsou posílány skrze formální i neformální kanály (bankovní transfery nebo fyzickým

Po počátečním optimismu ovšem přišlo vystřízlivění. Ve druhé fázi se šipka působnosti obrátila a ne-rozvoj byl vnímán jako důvod migrace (Faist 2014). Nastala ropná krize a zpomalil se růst západních ekonomik a pracovních míst (Gamlen 2014). Migranti byli v hostitelských zemích ve špatném postavení a v pozici nejnižší společenské třídy, bez ohledu na zemi původu. Místo vyváženého růstu se mluvilo o růstu asymetrickém. Migrace byla viděna negativně – jako využívání pracovníků způsobující odliv mozků a prohlubování závislosti mezi zeměmi (Faist 2014). Podobně byly vnímány remittance, jako nevhodně investované a zvyšující nerovnosti (Gamlen 2014).

Původ tohoto myšlení lze hledat v neo-marxistických a strukturalistických přístupech, které kladou důraz na roli systému (vs. jedince). Z nich vychází teorie závislosti či později teorie světových systémů, které se vymezovaly proti modernizační teorii. Jejich základní tezí je, že kolonialismus byl pouze nahrazen neo-kolonialismem. Nedostatečný rozvoj zemí globálního Jihu je způsoben systémově – rozvinuté státy je využívají jen jako zdroje surovin v duchu neokolonialismu, a začleněny do světového ekonomického systému jsou značně nerovnoměrně a nevýhodně, jako periferie, jež pouze dotují jádra nacházející se v „rozvinutém“ světě (Faist 2014). Ke kritice dosavadního pojetí rozvoje a s ním spojených intervencí přispěla i post-koloniální a později anti a post-rozvojová myšlenková škola, rozvíjející se během 80. a 90. let. Koncept (ne)rozvoje byl odmítán jako produkt Západu a rozvojových intervencí (Sachs 1992; Escobar 1995; Raghuram 2009). Takový rozvoj nebyl viděn jako žádoucí, ale jako upevňující představy zažitě za kolonialismu a břímě „bílého muže“ rozvinout zaostalé společnosti. Pesimismus týkající se migrace a rozvoje převažoval i během části 90. let a byl v souladu s přijímáním stále restriktivnějších migračních politik v zemích Západní Evropy, nejen v souvislosti s ekonomickou recesí, ale i obavami ze zvyšující se etnické rozmanitosti vedoucí k možnému společenskému napětí (De Haas 2012).

přenosem přes hranice). Kromě finančních existují ještě sociální remittance, které jsou definovány jako sociální a kulturní normy, know-how a dovednosti, které migrant získá v rámci migrační zkušenosti v hostitelské zemi (Levitt 1998) a nejsou obsahem této práce.

Obnovený zájem o migraci a rozvoj se datuje do počátku milénia. Důvodů pro oživení pozitivního přístupu k migraci a rozvoji je několik (Faist 2014). Na konci 90. let nastal opět ekonomický boom a vzrostla poptávka po pracovní síle. Světová banka vydala zprávu, kde vyzdvihovala význam remitencí jako faktoru rozvoje, který mnohdy převyšuje objem rozvojové pomoci (Světová banka 2002) – a tím začalo další optimistické období pro migraci a rozvoj. V tomto období získala na významu teorie Nové ekonomické pracovní migrace, která se místo na jedince a jeho racionalitu (jako koncept push and pull) zaměřovala na migraci jako strategii, jak čelit složitým životním podmínkám v rámci větších jednotek, např. domácností. Migrace a remittance byly viděny jako pojištění proti nestálým a slabým trhům v zemích původu a zdůrazňován byl spíše jejich multiplikační efekt – zvyšují úspory a poptávku po místních výrobcích, což přispívá k ekonomickému růstu (Gamlen 2014). I investice do vzdělání, zdraví apod. které byly předtím vnímány jako neproduktivní, byly najednou hodnoceny spíše kladně ve vztahu ke snižování chudoby (Faist 2014). Dalšími tématy konceptu migrace pro rozvoj se stala migrace kvalifikovaných pracovníků a diaspora (Nijenhuis, Leung 2017). Migranti byli opět viděni jako nositelé rozvoje a odliv mozků byl nahrazen termíny jako příliv mozků či jejich cirkulace (Faist 2014). Migranti a diaspora přispívají k přenosu know-how, podpoře turismu, politických i byznysových iniciativ (Gamlen 2014).

Migračně-rozvojový nexus byl dle Skeldona (2008), Faista (2014) a Brønden (2012) využit pro posílení role některých mezinárodních institucí, jako Světová banka či Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) v době, kdy rozvojová spolupráce byla v krizi a hledala nové téma⁴. Téma migrace a rozvoje bylo dle Glick Schiller a Faista (2009, s. 6) makro institucemi z globálního Severu redukováno na obecně přijímané pravdy, které

⁴ Tak jako se měnily pohledy na vztah migrace a rozvoje, měnily se i koncepty rozvoje jako takového – od ekonomického růstu, konceptu základních potřeb, ke konceptu lidského rozvoje či udržitelného rozvoje a dalších – ale chudoba a nerovnosti zůstávají i v globalizovaném světě stále realitou – vztah mezi ekonomickým růstem a rozvojovou pomocí je slabý (Raghuram 2009).

zamlžují komplexnost vztahů mezi migrací a rozvojem a slouží k naplňování politických zájmů institucí a vlád států globálního Severu:

1. *Migrace produkuje finanční a sociální remitence.*
2. *Odliv mozků bude postupně nahrazen jejich ziskem a cirkulací.*
3. *Dočasná a cirkulační migrace stimuluje rozvoj více než trvalá.*
4. *Organizované diaspory se stanou kolektivními agenty rozvoje (navíc k individuálním migrantům, kteří rozvoj limitují na svoji rodinu)*
5. *Ekonomický rozvoj (nakonec) sníží migrační tlaky.*

Je pravděpodobné, že dosáhnoutí tzv. stavu „win-win-win“, kdy migrace bude výhodná pro zemi zdrojovou, cílovou i samotného migranta, je značně složité (Brønden 2010). Pokud bychom použili De Haasův (2012) výraz měnicích se přístupů k migraci a rozvoji jako kyvadlo, po předešlé optimistické dekádě se debata nahnula zpět směrem k pesimismu. Migrační optimismus je kritizován jako přehnaný a nafouknutý. Více než pokrokem ve výzkumu a vyššímu porozumění vztahům mezi migrací a rozvojem, byl hnán (často skrytými) ekonomickými a politickými zájmy (De Haas 2012; Gamlen 2014). Své dopady měla i finanční krize roku 2008, ale především uprchlická krize, která migraci zpolitizovala tak, jako nikdy předtím (Nijenhuis, Leung 2017). Vztah migrace a rozvoje začal být v důsledku teroristických útoků a uprchlické „vlny“ stále více spojován s bezpečností či „pomocí na místě“, a využíván k odůvodnění restriktivních politik a nafukování rozpočtů, které s rozvojovou spoluprací v klasickém pojetí nemají co dělat (Brønden 2010; Nijenhuis, Leung 2017). Jedním z příkladů je, že jako reakce na „uprchlickou krizi“ byl na Summitu EU ve Valletě v roce 2015 zřízen nový nástroj – Evropský svěřenský fond pro Afriku, do něhož jsou finance alokovány v rámci rozvojové pomoci. Je ale kritizován za to, že řada projektů porušuje principy efektivity rozvojové pomoci dle Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)⁵

⁵ Oficiální rozvojová pomoc (z angl. Official Development Assistance, zkr. ODA) je definována jako finanční a materiální toky do zemí v rámci seznamu příjemců rozvojové OECD nebo do multilaterálních organizací s hlavním cílem přispět k ekonomickému rozvoji a prosperitě rozvojových zemí. Tzv. principy efektivity rozvojové pomoci Evropské Unie byly stanoveny v rámci Vysokého fóra pro

a nemíří jen do nejchudších zemí (nýbrž do těch, odkud pochází většina současných migrantů), či slouží jen k udržení migrantů na místě pod záminkou „vyřešení hlubokých příčin migrace“ (Nijenhuis, Leung 2017; Evropská konfederace rozvojových nevládních organizací, zkr. CONCORD 2018).

Přílišný pesimismus ani optimismus neodráží komplexní realitu těchto dvou fenoménů, jež se projevují v mnoha dimenzích (De Haas 2012). Migrace není všelékem na rozvoj, není ale třeba ji ani podceňovat či zveličovat její negativní dopady. Dále je nutné nezapomínat na strukturální faktory a nepřeceňovat roli jednotlivců „přinést rozvoj“ svým zemím původu, která jde ruku v ruce s neoliberálním myšlením (Gamlen 2014). Přece jen jsou to stále státy, které jsou zodpovědně za potřebné reformy a strukturální změny pro vytvoření vhodného prostředí k posílení rozvojového potenciálu migrace (Haas 2012; Faist 2014). Geografický pohled je v této debatě mimořádně důležitý. Migrace je komplexní a selektivní jev: bude mít odlišné důvody i dopady v jiném složení, měřítku a čase – na geografii i v dnešním globalizovaném světě stále záleží, možná více (Gamlen 2014). Propojenost národních ekonomik se zvyšuje a pohyb zboží, kapitálu, lidí aj. je čím dál jednodušší, ale zároveň vše zmíněné proudí do určitých míst, většinou velkých světových měst a aglomerací (Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012). Migrace většinou pouze kopíruje a posiluje existující politické, ekonomické a společenské procesy a změny v dané zemi, regionu či lokalitě (De Haas 2012). Zároveň je nutno mít na paměti, že vždy záleží nejen na kontextu, ale i na konceptu, skrze který se na dané vztahy díváme. V neposlední řadě jde i o to, jaký koncept rozvoje je uvažován, či jaké dimenze rozvoje.

Brønden (2010) přirovnává osud migračně rozvojového nexu k pohádce Císařovy nové šaty. Dle ní ho není potřeba zahodit jako zbytečný koncept, ale přehodnotit ho a přistupovat k němu realisticky (Brønden 2010). Dle Gamlena (2014) to byli z velké části sociální geografové nebo výzkumníci publikující v odborných geografických časopisech,

efektivitu rozvojové spolupráce v Busanu v roce 2011 a i ČR je zavazuje k jejich dodržování. Jedná se o: místní vlastnictví rozvojových strategií, transparentnost a odpovědnost, orientace na (udržitelné) výsledky a inkluzivní rozvojová partnerství. Hlavním cílem rozvojové pomoci má být snižování chudoby a nerovností (EK 2019).

kdo kriticky pohlížel na přehnaný optimismus předešlých let (Spaan, Naersen, Hillmann 2005; Faist 2008 a 2009; Skeldon 2008, cit v. Gamlen 2014). V současnosti je potřeba analyzovat „nový“ pesimismus a zájmy, jež se za ním skrývají. Jak shrnuje Sørensen (2012, s. 72):

„Je potřeba kriticky nahlížet na mis/interpretaci spojení mezi migrací a rozvojem v politických diskurzích či implementaci. Migračně-rozvojový a migračně-bezpečnostní nexus musí být přehodnoceny. Rozvojový potenciál migrace nezáleží na individuálních migrantech, ale na tom, zda politiky zdrojových a hostitelských zemí umožňují migrantům a jejich rodinám podílet se na společenských změnách založených na společenské rovnosti v klidném a bezpečném prostředí.“

2.1.3 Mezinárodní agendy k migraci a rozvoji

Optimismus o využití migrace pro rozvoj z počátku tisíciletí byl veden principy neoliberalismu, který klade důraz na jedince a trhy jako nositele rozvoje. Přesto, že ideologie neoliberalismu v klasickém smyslu upozaduje roli států, vyznačovala se tato fáze optimismu počátku tisíciletí důrazem kladeným na správné řízení migrace – tedy vírou, že migrace bude prospěšná všem, pokud budou politiky správně nastaveny (Gamlen 2014). S tím se pojily i snahy reflektovat spojení migrace a rozvoje v různých dokumentech, agendách či iniciativách.

V rámci Vysokého dialogu o mezinárodní migraci a rozvoji bylo členskými státy OSN v roce 2006 vytvořeno Globální fórum pro migraci a rozvoj. Náplní činnosti fóra je zkoumání vztahů mezi migrací a rozvojem, a vydávání zpráv a doporučení pro politiky, jež má sloužit k posílení práv migrantů a využití rozvojového potenciálu migrace při minimalizaci negativních dopadů. Výsledkem druhého vysokého dialogu byla v roce 2013 agenda „Making migration work“ s osmi akčními body, z nichž č. 6 klade důraz na

mainstreaming⁶ migrace do rozvojové agendy a národních plánů rozvoje, ale i sektorových politik (OSN 2013). Vyústěním mnohaletých snah na poli migrace pak bylo přijetí Globálního paktu OSN o migraci (dále jen Globální pakt) v prosinci 2018. Jedná se o první rámec pro globální spolupráci a řízení migrace na všech měřítkách, který ale zároveň přiznává státům princip suverenity a je nezávazný. Jak moc budou jednotlivými státy principy a příklady dobré praxe, z nichž pakt vychází, aplikovány, zůstává otázkou do budoucna. Globální pakt mluví o migraci méně jako o problému, a více jako o přirozené součásti společenského vývoje – pozitivních dopadů ale bude dosaženo v případě „správného řízení“ migračních toků (OSN 2018, s. 2.).

Na přelomu tisíciletí získal v OECD pozornost také koncept koherence politik pro rozvoj (z angl. Policy Coherence for Development, zkr. PCD), jehož cílem bylo upozornit na možné rozpory mezi jednotlivými domácími evropskými politikami a rozvojovými závazky (Hong, Knoll 2016). OECD definuje koherenci politik jako „*systematickou podporu vzájemně se doplňujících politik a akcí napříč vládními odděleními a agenturami s cílem vytváření synergií a komplementarit k naplnění společných cílů*“ (OECD 2012, s. 3). Úsilí o koherenci politik bylo zakotveno v Evropském konsensu o rozvoji, hlavním dokumentu určujícím směřování rozvojové spolupráce členů EU z roku 2005, a vztahovalo se i k Rozvojovým cílům tisíciletí (Fórum pro rozvojovou spolupráci, zkr. FoRS 2009). Své místo má i v novém konsensu z roku 2017 „Náš svět, naše důstojnost, naše budoucnost“ Evropské unie, vztahujícímu se k Agendě 2030 (Evropská komise, zkr. EK 2017). Koherence v různých kontextech je zmiňovaná několikrát, v části týkající se rozvojové spolupráce je pak kladen důraz na aplikování principu Koherence politik pro rozvoj „*beroucí v potaz cíle rozvojové spolupráce (z nichž nejdůležitější je vymýcení chudoby) ve všech vnitřních i vnějších politikách, které implementují a které mohou mít dopady na rozvojové země*“. PCD je dle konsensu klíčová pro dosažení Cílů udržitelného

⁶ Mainstreaming znamená zohlednění hlediska (migrace, rozvoje apod.). Mainstreaming se nerovná koherenci, jelikož nevede k aktivnímu hledání synergií a kompromisů. Je pouze jedním z prostředků pro dosažení koherence (Hong, Knoll 2016).

rozvoje (EK 2017, s 52.), ale i pro spravedlivější rozdělení zisků, které přináší globalizace (OECD 2009).

Koherence politik je zmiňována i v dalších důležitých dokumentech Evropské unie – Partnerském rámci a Globální strategii EU přijatých v roce 2016. Zde je ale prezentována spíše v duchu “nového pesimismu“, který jako by na pozitivní přínosy migrace trošku pozapomněl. Partnerský rámec navazuje na Evropskou agendu o migraci z roku 2015, která byla vytvořena jako první dokument reagující na migrační krizi (Lebeda, Menšíková 2016). Pojednává o krátkodobých i dlouhodobých cílech v oblasti migrace – prvním je stabilizace a druhým řešení hlubokých příčin migrace. Zároveň ale hlavním nástrojem rámce je uzavírání migračních paktů (z angl. compacts), dle deklarace v souladu s potřebami partnerských zemí. Pakty jsou podobné nástroji partnerství v oblasti mobility (z angl. mobility partnerships) které vychází z Globálního přístupu k migraci a mobilitě (z angl. Global Approach to Migration and Mobility, zkr. GAMM). Jedná se o dohody, které usnadňují vízový režim výměnou za uzavírání readmisních dohod. V GAMM je zmíněna i pozitivní role migrace v udržitelném rozvoji. Jako její negativní dopady jsou zmiňovány sociální napětí nebo vytvoření závislosti na remitencích (EK 2011). Partnerský rámec sice klade důraz na koherenci migrační a rozvojové politiky, jedná se ale dle Lebedy a Menšíkové (2016) spíše o koherenci ve smyslu využívání rozvojové politiky pro dosažení cílů té migrační (readmisní dohody, migrační management). Takový přístup jde proti principům udržitelného rozvoje a koherence politik pro rozvoj – které jsou zatím stále zdůrazňovány v ostatních globálních dokumentech zabývajících se agendou migrace a rozvoje (EK 2017; OSN 2018).

2.2 Koherence politik

2.2.1 Koherence politik pro migraci a rozvoj

Koherence se dá „měřit“ na více úrovních – tato práce se zabývá především koherencí vnitro-vládní a částečně i všech zúčastněných stran (Tabulka č. 1). Většinou je hodnocena vnitřní koherence, tedy soulad v rámci cílů a výsledků určité politiky či rozvojového programu/projektu. Velmi důležitá je i mezivládní a multilaterální koherence, téma ale přesahuje rámec této práce.

Tabulka 1: Jednotlivé dimenze koherence

Vnitřní koherence	Koherence mezi cíli a výsledky určitého rozvojového programu/projektu/politiky
Vnitro-vládní koherence	Koherence napříč politikami a akcemi vztahujícími se k rozvoji a migraci, vertikální i horizontální, v rámci jednoho státu
Mezi-vládní koherence	Koherence mezi politikami a akcemi vztahujícími se k rozvoji, mezi jednotlivými státy (také koherence mezi politikami a skutky vlád donorů a příjemců ODA)
„Multi-stakeholder“ koherence (všech zúčastněných stran)	Koherence mezi politikami a akcemi dalších zainteresovaných aktérů, tedy soukromým sektorem, odbory, nevládními organizacemi
Multilaterální koherence	Koherence mezi bilaterálními donory a multilaterálními organizacemi a politikami adoptovanými v rámci multilaterálních fór

Zdroj: upraveno dle Picciotto 2005, Hong a Knoll (2016)

Na soudržnost politik se dá nahlížet z více perspektiv. Koherence může být pozitivní i negativní pro migraci a rozvoj. Koherence politik z obecné perspektivy znamená, že politiky napříč sektory (které mají dopady na stejné oblasti a vzájemně se prolínají) hledají synergie, nebo se alespoň snaží vyhnout negativním dopadům. V tom případě si ale koherence žádá jasné stanovení cílů obou politik, možných synergií, a kritéria pro určení, které hledisko bude upřednostněno v případě kolize – a to je často velmi obtížné. Z pohledu koherence politik *pro* rozvoj by sektorové politiky neměly podkopávat cíle rozvojové pomoci. (Barry, King, Matthews 2010). Podle Hong a Knoll (2016, s. 9) jsou politiky migrace a rozvoje koherentní v případě že:

- usilují o synergii společných cílů
- aktivně se snaží minimalizovat či eliminovat negativní vedlejší efekty
- snaží se, aby se nevzdalovaly samy od sebe nebo od dosažení společných cílů

Koherence (či soudržnost) politik v základním slova smyslu je žádaná – umožňuje co nejlepší využití prostředků. Politiky, které si odporují, mohou vytvářet napětí ve společnosti a mezi donory i jejich protějšky v zemích rozvojové spolupráce. Naopak, přemýšlení o koherenci může sloužit k lepšímu porozumění vztahům migrace a rozvoje, přispět k lepší a transparentnější spolupráci a budování důvěry pro dosažení kompromisů mezi jednotlivými aktéry, včetně migrantů samotných (Hong, Knoll 2016).

Koncept koherence pro migraci a rozvoj vychází z koherence pro rozvoj, ale klade důraz na hledání synergií v rámci všech politik vztahujících se k migraci a rozvoji, s cílem maximalizovat kladnou roli migrace v rozvojových procesech. Tam, kde nejsou synergie možné především poskytuje rámec pro identifikování kompromisů. Slouží k přemýšlení o tom, zda migrační a rozvojová politika mohou sledovat alespoň nějaké společné cíle „pro rozvoj“ a k tomu jaké hledisko má mít přednost v případě kolize odlišných cílů politik. V rámci současné politizované debaty o migraci pak poskytuje rámec k přemýšlení o různých aspektech a benefitech migrace, ne negativěch nebo vidění migrace jako problému rozvoje.

2.2.2 Politiky vztahující se k migraci a rozvoji

Je obtížné naprosto přesně rozlišit, co je čistě migrační a rozvojová politika, resp. jaké všechny politiky mají na migraci a rozvoj vliv – i to je výzvou koherentního přístupu. Dle Hong a Knoll (2016) se politiky vztahující k migračně-rozvojovému nexu dají rozdělit na tři skupiny:

- Migrační politiky (úzce vymezené)
- Rozvojové politiky zaměřené na migraci (tzv. kooperační)
- Sektorové politiky s dopady na migraci

V následující části budou stručně diskutovány hlavní oblasti těchto politik, kde může docházet ke zbytečným ne-koherencím.

Migrační politika

Dle Czaiky a Haase (2013, s. 459) je migrační politika „*soubor pravidel (zákonů, regulací, a opatření) které státy definují a implementují s (často pouze implicitně stanoveným) cílem ovlivnit objem, původ, směr a vnitřní skladbu imigračních toků*“. Její součástí je také integrační a azylová politika a opatření pro reintegraci a dobrovolné návraty. Migrační politika může být vnitřně ne-koherentní např. v tom případě, kdy vyspělé země v rámci veřejného diskursu a přijatých programů preferují vysoce kvalifikované migranty, ale v realitě jejich ekonomiky potřebují i mnoho nízko-kvalifikovaných pracovníků. Restriktivní migrační politiky pak brání jak migrantům, tak státům při využití migrace pro svůj rozvoj. Mohou vést k zvyšování neregulérních forem migrace, ale nejsou schopny ji zastavit – spíše vedou k hledání jiných cest a způsobů, často pro migranty velmi nevýhodných, nebo až nebezpečných (De Haas 2007; Hong, Knoll 2016). Restriktivní migrační politiky mají omezené dopady na odrazení lidí od rozhodnutí migrovat. Migranti se často vyznačují nízkou důvěrou ve státní aparát, a jsou zvyklí na překážky systému. Pokud existuje reálná poptávka na pracovním trhu, jedná se pro ně jen o další bariéru, kterou je nutno překonat (Castles 2004).

Cirkulační migrace

Často diskutovaným tématem migrační politiky „pro rozvoj“ je dočasná migrace. V posledním období se většina pozornosti soustředí na její tzv. „cirkulaci“ (Castles 2009). Tzv. cirkulační migrace je označována za přínosnější, nežli stálejší či méně flexibilnější formy migrace. Cirkulační migrace v ideálním případě vede k většímu objemu zasílaných remitencí, vytvoření legálních kanálů pro migranty, kteří by možná v jiném případě volili nelegální cesty, a – díky častějším kontaktům – k udržování rodinných vztahů. Má ale také své negativní dopady – nízkou míru ochrany práv migrantů kvůli malému zastoupení v odborech, menší benefity, nižší integraci. Z některých výzkumů vyplývají i negativní dopady na ty rodinné příslušníky, kteří zůstali doma (především děti), což je ale případ i jiných forem migrace (Hong, Knoll 2016). Cirkulační migrace nejlépe funguje a přispívá k rozvoji tam, kde se děje přirozenou cestou, a ne pokud je naordinována skrze schéma, které kopíruje koncepty dočasné migrace jako např. „*guestworker*“ programy uplatňované dříve v Německu, Francii a dalších zemích (Castles 2009). Často je cirkulační migrace

kritizována jako způsob, kterým si státy vezmou to „co potřebují“ – levnou pracovní sílu, bez toho, aniž by je to moc stálo. Není to ale tak jednoduché. Cirkulační politika může vypadat dobře na papíře, ale realitou dočasné migrace je, že se často promění v trvalou, s čímž politici nepočítají, jelikož nevidí migraci jako společenský, ale čistě ekonomický proces (Castles 2009).

Integrační politiky a práva migrantů

V čem se koncept koherence politik pro *migraci a rozvoj* liší od koherence politik *pro rozvoj* je důraz i na vnitřní dimenzi sektorových politik a situaci migrantů v hostitelských zemích, tedy na jejich vlastní rozvoj a na to, že mohou přispívat k rozvoji nejen doma, ale i „v cizině⁷“. Integrace do společnosti a přístup k společenským a ekonomickým právům je důležitým faktorem přispívajícím k rozvoji jak samotných migrantů, tak i států. Pokud jsou migranti v hostitelské zemi v nejisté situaci a čelí diskriminaci či restrikci práv, mají tendenci méně remitovat, získat méně nových schopností a celkově tedy méně přispět k rozvoji jak svému, tak zdrojové i hostitelské země (Hong, Knoll 2016).

Práva migrantů jsou omezena i v případě, kdy jsou limitována pracovní povolení pro určité skupiny (jako např. žadatelé o azyl), nebo při režimech, kdy je změna zaměstnavatele velmi obtížná, či nemožná. Často hrají důležitou roli v procesu získání víza či pracovního povolení soukromé pracovní agentury a jiní zprostředkovatelé, kdy migranti jsou agenturou „zachyceni“ už v domovské zemi (Sørensen 2012). Přesto, že činnost agentur je ve většině států legální, přílišná volnost jejich působnosti může vést

⁷ Na co se v diskuzích o migraci a rozvoji často zapomíná je, že migrace z globálního Jihu významně přispěla a stále přispívá k rozvoji globálního Severu. Zároveň migrace z globálního Severu na Jih v období kolonialismu i po jeho skončení, (a v současnosti třeba migrace rozvojových pracovníků), pomáhá utvářet samotný koncept ne/rozvoje a jeho normativní formy. Tedy koncept, kdy např. kvalifikovaní emigranti mají povinnost se vrátit a rozvinout země původu, méně už sebe, nebo hostitelské země. U migrantů z rozvinutých do rozvojových zemí nikdo nemluví o jejich remitencích a dopadu na rozvoj. Více Raghuram (2009).

k zneužívání migrantů (zdlouhavý proces a nesmyslné poplatky za vyřízení různých úkonů) a k odnímání zodpovědnosti na straně zaměstnavatelů, kteří agentury využívají pro zjednodušení procesu nábora zaměstnanců (Hong, Knoll 2016).

Častým fenoménem v hostitelských zemích je tzv. „brain waste“, kdy mnoho vzdělaných migrantů pracuje na nízko-kvalifikovaných pozicích. Děje se to z více důvodů – jde o systémy uznávání diplomů z jiných univerzit (a zemí), jazykovou bariéru či skrytou diskriminaci na pracovním trhu (Raghuram 2009). Otázkou zůstává i uplatnění migranta po návratu do země původu. Návratové a reintegrační politiky a programy často nabízejí pomoc (např. letenka a určitý finanční příspěvek) migrantům, jež se rozhodnou pro dobrovolný návrat. Takové politiky ale jsou neúčinné, pokud neberou v potaz společenské a ekonomické podmínky, do kterých se migrant vrací, nebo využitelnost jeho konkrétních schopností. Jakékoliv snahy o podporu navrátilších migrantů také budou neefektivní, pokud nebudou cílit i na celkové snížení nerovností a „dobré vládnutí“ (Castles 2004). Navíc zůstává otázkou, do jaké míry jsou tyto návraty vždy dobrovolné. Kritizována je např. tzv. co-developpment politika uplatňovaná ve Francii, která cílí na podporu návratů imigrantů z Mali nebo Senegalu (Castles 2009), či nedávné snahy o uzavírání migračních paktů (Lebeda, Menšíková 2016).

Integrační politiky pro migraci a rozvoj by měly mimo jiné adresovat veřejný diskurz a zdůrazňovat reálné dopady a přínosy migrace, ne její negativa, jak se často děje (Hong, Knoll 2016). Migrace může mít vnímané negativní dopady a vést ke společenskému napětí, především v době různých společenských a ekonomických krizí. Politici by se ale měli snažit poukazovat na reálné kořeny problémů, (celkový nedostatek zdravotní péče, ubytování apod., infrastruktura, chudoba, společenské nerovnosti), a nedělat z migrantů obětní beránky. Dle Raghuram (2009) je potřeba především změnit koncept toho, jak nahlížíme na migraci a rozvoj. Migrantů mohou přispívat nejen k rozvoji země, ze které přichází, ale i té, do které přišli. A také k rozvoji svému. Slabina migračně-rozvojového nexu tak, jak je většinou aplikován, je v tom, že prohlubuje nazírání procesů rozvoje na my versus oni. Pomáhá udržovat zažitě představy o rozvojových a rozvinutých zemích a rozdělení na chudý globální Jih, který se má učit od bohatého Severu (Raghuram 2009). V současném kontextu se jedná o dělení na rozvoj „tam“ a bezpečnost „tady“.

Do diskuze o migraci a rozvoji by měla být zahrnuta všechna místa „rozvoje“ a všichni migranti

Rozvojové politiky zaměřené na využití migrace pro rozvoj

Do této skupiny lze zahrnout politiky zaměřené na využití migrace pro rozvoj, které získaly na oblibě především v „nové vlně migračního optimismu“ (Faist 2014). Řadí se sem politiky z tří hlavních oblastí: remitence, odliv mozků a diaspora.

Remitence

Remitence jsou významným zdrojem financí převyšujícím objem celkové ODA globálně, ale i v mnoha jednotlivých zemích. Zároveň se v dlouhodobých statistikách ukazuje, že jsou méně náchylné k poklesu v době krizí, právě na rozdíl od ODA či zahraničních investic (Stojanov, Gladišová 2011). Mohou významně přispět ke zlepšení ekonomické situace jedinců a domácností, dopady na udržitelný rozvoj ve větším měřítku už jsou diskutovatelné. Na rozdíl od projektů rozvojové pomoci, které mohou být zacíleny na určité znevýhodněné skupiny a oblasti, remitence proudí do země koncentrované do určitých oblastí a společenských tříd – a mohou v celkovém důsledku zvyšovat nerovnosti (Skeldon 2008). Výše zasílaných remitencí se pak odvíjí např. i od vzdělání, délky pobytu, i od stupně integrace migranta do hostitelské společnosti a možnosti jeho společensko-ekonomické mobility. Dopady závisí i na strukturálních faktorech (instituce, tržní systém aj.). Pro lepší povědomí o výši remitencí i o jejich dopadech na rozvoj je v poslední době kladen důraz na vyvíjení metodiky pro jejich sledování či odhady (Hong, Knoll 2016). Odhady proto, že značná část je pravděpodobně posílána skrz neoficiální kanály nebo může pocházet od migrantů v neregulárním postavení (Stojanov a Gladišová 2011). Politiky zacílené na remitence se pak většinou soustředí na usnadnění jejich zasílání, tedy snižování poplatků či regulaci soukromých společností, skrze které jsou remitence často zasílány (Hong, Knoll 2016).

Odliv mozků

Odliv mozků je fenomén vnímaný jako negativní dopad migrace na rozvoj, kdy přílišná emigrace kvalifikovaných pracovníků a vzdělaných vede k nedostatku lidského

kapitálu v zemích původu. Je označován za jeden častých typů ne-koherence mezi rozvojovými snahami a politikami vlád, které lákají vysoce kvalifikované migranty. Pokud ale vůbec existuje něco jako odliv mozků, důvody jsou opět velmi kontextuální. Navíc je málo států jako např. Haiti, kde by vzdělaná třída odcházela v tak enormním počtu, dokud by se úplně „nevyprázdnily“ (Collier 2013). Poslední výzkumy se přiklánějí k tomu, že odliv mozků je způsoben hlubšími strukturálními faktory, spíše než politikami hostitelských zemí. A navíc se často odehrává po trajektoriích datovaných dávno do minulosti, jako např. emigrace indických lékařů do Anglie (Raghuram 2009). Vysoce kvalifikovaní pracovníci také tvoří jen malý podíl mezinárodních migrantů, a mezinárodní migrace tvoří menší část celkové světové migrace (IOM 2018). Odchod části vzdělaných může uvolnit místo a zvýšit aspirace pro ty, co zůstali doma. Mezi tím se ale také část migrantů může vrátit, nebo mohou přijít imigranti odjinud. Politiky, které chtějí řešit tento problém by neměly být čistě restriktivní (a upírat lidem možnost využít své možnosti a migrovat), ale spíše se snažit o sdílení nákladů na vzdělání např. formou spolupráce mezi univerzitami, výměnou pracovníků a rozšiřováním pracovních možností (Hong, Knoll 2016). Restrikce vedou spíše k neregulární migraci a fenoménu plýtvání mozků zmíněném výše (Skeldon 2008).

Diaspora

Dříve byla migrace nahlížena buď jako permanentní, nebo dočasná. V globalizovaném světě, kde jsou usnadněny kontakty i přenos informací a kapitálu, je častým fenoménem trans-nacionalismus, tedy udržování kontaktů (na dálku i skrze návštěvy) jak s domovinou, tak hostitelskou zemí. Migranti pak mohou ovlivňovat politickou situaci v domovině podporou různých iniciativ či kandidátů, nebo investováním do podnikání a dalších rozvojových projektů. Právě na podporu nejrůznějších projektů (jako např. podpora škol, nemocnic) formou tzv. „ko-rozvojových“ programů cílí politiky některých zemí, např. Francie. Některé zdrojové země nabízejí migrantům dvojí občanství či možnost volit, což vede k častějším kontaktům s domovinou a větší chutí investovat či podílet se na vzdělávání domácí populace. Programy vedené skrze diasporu ale také mohou prohlubovat hierarchické struktury a nerovnosti. Musí být vedeny a komunikovány s citem a ohledem na kontext (Hong, Knoll 2016).

Sektorové politiky s dopady na migraci a rozvoj

Migrace a rozvoj jsou ovlivňovány a zároveň ovlivňují mnoho dalších politik – zdravotní, zemědělskou, obchodní, bezpečnostní, vzdělávací aj. Dle Castlese (2004) právě některé sektorové politiky mohou mnohem více ovlivnit migraci mezi globálním Jihem a Severem než politika migrační. Jedná se např. o dotování producentů ve vyspělých zemích a export jejich výrobků (v EU je dlouhodobě kritizována evropská zemědělská politika), které znemožňuje konkurenceschopnost producentů z globálního Jihu. Rozvojovým státům je doporučována tržní liberalizace, globální Sever ale stále uplatňuje mnoho restrikcí nevýhodných pro export z globálního Jihu. Samostatnou otázkou jsou pak např. daňové úniky (Lebeda, Menšíková 2016) nebo obchod se zbraněmi (Castles 2004). Dopady a provázanost těchto politik jsou velmi důležité, ale jejich podrobná diskuze je nad rámec této práce⁸. V neposlední řadě se do této kategorie řadí i politika rozvojová, která je ale Hong a Knoll (2016) diskutována minimálně. Následující odstavce se tedy pokusí nastínit její vztah k migraci a možné rozpory.

Rozvojová politika

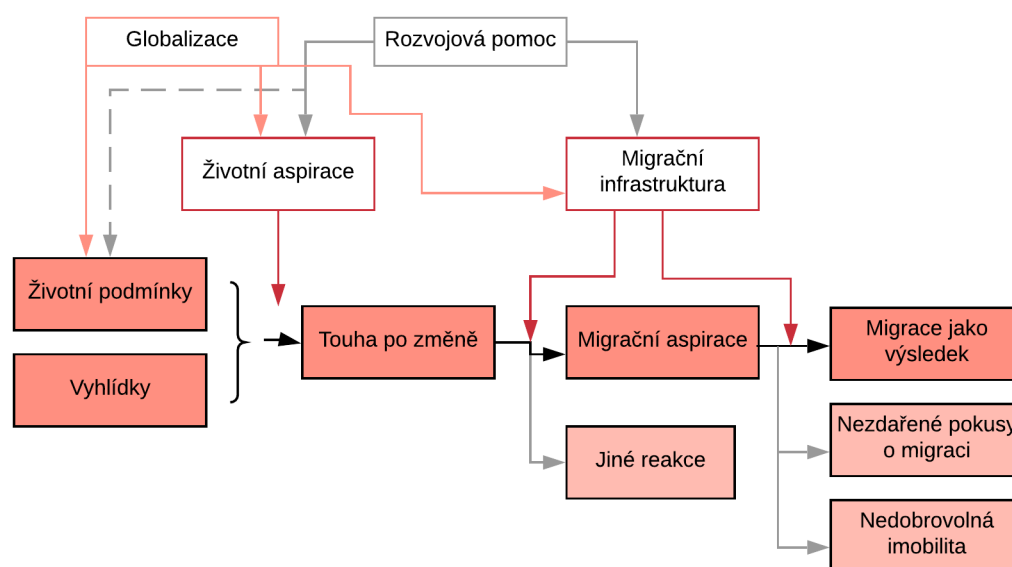
Rozvojová politika v širším vymezení je pro účely této práce definována jako soubor strategií a nástrojů pro dosažení udržitelného rozvoje a snížení chudoby v rozvojových zemích. Součástí rozvojové politiky je rozvojová pomoc (ODA) definovaná výše. Tyto dva pojmy bývají často zaměňovány. V Českém kontextu pak rozvojová politika bývá chápána a prezentována především jako zahraniční rozvojová spolupráce.

Rozvojová politika nemůže být naprosto koherentní s tou migrační, měla by ale kontext migrace a její roli v partnerských zemích brát v potaz. Cílem rozvojové politiky je především snížení chudoby a nerovností (a zvýšení aspirací a možností lidí – jako třeba i migrovat), což se nekryje s obvyklými cíli migrační politiky hostitelských států. Migrační politiky jsou často zaměřeny na ovlivnění migračních toků ve prospěch daného

⁸ Více k tématu např. Horký (2008), Lebeda a Menšíková (2016), Castles (2004)

státu. V poslední době je ale opět zdůrazňována kontrola migrace vyřešením jejích hlubokých příčin. Jedná se o pojem, který se poprvé objevil v Evropě v 80. letech, (i když snahy adresovat migraci z rozvojových zemí probíhaly už dříve), a během dvou desetiletí se ustálil ve slovníku politiků. Mezi hlavními příčinami migrace obyvatel jsou často uváděny právě chudoba či celkově nepříznivé ekonomické a společenské prostředí v rámci států, oblastí nebo komunit, které lze adresovat pomocí rozvojové pomoci (Carling, Talleraas 2016). Častou kritikou rozvojové pomoci ale bývá i fakt, že donoři preferují její alokaci do „stabilních“ států, což často nejsou ty, co ji nejvíce „potřebují“ – v nich je praktikována dlouhodobě méně efektivní humanitární pomoc (Sørensen, Van Hear, Engberg-Pedersen 2002). K rozhodnutí migrovat navíc vede řetězec faktorů (obrázek č. 1.) a může mít také několik výsledků.

Obrázek 1: Model mechanismů, které vedou k migraci



Zdroj: adaptováno z Carling, Talleraas 2016

Rozhodnutí migrovat (mimo konfliktní zóny) je kombinací širších i individuálních společensko-ekonomických *životních podmínek*, *vyhlídek* (na změnu) a *aspirací*, které vedou k *touze po změně*. Ta pak může být realizována různými způsoby a migrace je jen jedním z nich. To, zda se podaří migraci uskutečnit záleží i na „*migrační infrastruktuře*“ (zprostředkovatelé, zákony a regulace, kontakty, doprava aj.). Rétorika řešení hlubokých

příčin migrace je založena na předpokladu, že restriktivní politiky, které omezují imigraci, mají minimální dopad na řešení těchto příčin a mohou způsobit *nedobrovolnou imobilitu nebo nezdařené pokusy o migraci*, a např. uvěznění lidí v uprchlických táborech či jiných záchytných zařízeních (viz například současná situace v Libyi). Působení na klíčové příčiny migrace, tedy *podmínky (a vyhlídky)* je tedy nejvíce efektivním způsobem poskytujícím alternativu k migraci, a rozhodnutí migrovat by pak mělo být opravdu dobrovolné (Carling, Talleraas 2016). Jak už ale bylo diskutováno výše, je otázkou, zda rozvojová pomoc může tyto příčiny vyřešit – a zda by vůbec měla?

Vztah rozvojové pomoci a migrace je problematický. Dle teorie „migračního hrbu“ (Martin, Taylor 1996) nejdříve emigrace ve spojení s rozvojem a zvyšováním vzdělání i aspirací stoupá. Teprve až po delší době ekonomického rozvoje se migrace opět snižuje. Řada zemí, ve kterých žijí 2/3 světového obyvatelstva, tohoto stádia ještě nedosáhla (Dao a kol 2018). Pokud by tedy rozvojová pomoc měla očekávané pozitivní dopady na životní podmínky a rozvoj místních obyvatel, migraci spíše napomáhá.

Migraci obyvatel může ovlivnit nejen zvyšováním životního standardu, ale působením na osobní aspirace a vytvářením sítí kontaktů (Bakewell 2008). Rozvojové a humanitární organizace jsou dle Carlinga a Talleras (2016) součástí migrační infrastruktury. I když empiricky lze trajektorii popisovanou Martinem a Taylorem (1996) vysledovat v některých zemích Evropy i Asie, nelze s přesností určit, kdy a zda migrace opravdu poklesne. Záleží také na typu migrace (méně a vysoce-kvalifikovaní pracovníci) a makro i mikro-ekonomických faktorech. Ty makro-ekonomické ale ovlivňují migraci více (Dao a kol. 2018). Zatímco rozvojová pomoc obecně má dopady spíše na mikro-úrovni a její dopady na makro-úroveň a ekonomický růst jsou slabé. Častým tématem rozvojové spolupráce je vzdělávání, emigrace ale pravděpodobně bude stoupat se zvyšujícím se podílem vzdělaných obyvatel v populacích rozvojových zemí (Dao a kol. 2018). V globalizovaném světě s přetrvávajícími nerovnostmi bude migrace s největší pravděpodobností nadále součástí společensko-ekonomického vývoje (Nijenhuis, Leung

2017)⁹. Tak musí být především nahlížena (i v rámci úsilí o koherenci politik), ne jako problém, který lze vyřešit ad-hoc politickými iniciativami, natož jako selhání rozvoje (Sørensen 2012).

Jeden z hlavních rozporů mezi migrací a rozvojem je ten, že migrace je forma mobility, zatímco rozvoj je ve většině přístupů vázán k jednomu místu. Přes vývoj konceptu rozvoje a rozvojové praxe je stále hlavním cílem většiny projektů „udržet lidi na místě“ (Bakewell 2008; Castles 2009). V tomto pojetí je pak jakákoliv forma mobility vnímána negativně, jako selhání rozvoje či jeho nedostatek. Pokud se ale na rozvoj podíváme skrze koncept lidského rozvoje, je volba (dobrovolně) migrovat jednou z možností výběru člověka pro zvýšení svého blahobytu, naplnění svých ambicí a možností svého osobního rozvoje. Nijenhuis a Leung (2017) poukazují na to, že neoliberalismus, stále silně zakořeněný i v agendě SDGs, oslavuje volný pohyb zboží a kapitálu (podporovaný i globalizací), ale volný pohyb lidí je stále vnímán jako něco negativního pro rozvoj. Rozkol v těchto dvou přístupech pak dle Barca, McCann a Rodríguez-Pose (2012) vede ke dvěma typům intervencí: prostorově slepým/neutrálním (z angl. spatially-blind/neutral) a místně-zaměřeným (z angl. place-based). Prostorově neutrální přístup ignoruje lokální kontext a klade důraz na mobilitu, urbanizaci a města jako jádra ekonomického růstu. Je reprezentovaný především Světovou bankou a jedná se o intervence jako finanční reformy, podporu urbanizace či infrastruktury. Typickým příkladem tohoto přístupu může být ale např. i podpora migrace a remitencí bez přihlídnutí ke kontextu a podpory místních institucí, která může vést ještě k větší marginalizaci určitých regionů a zvýšení nerovnosti (Skeldon 2008).

⁹ Více než absolutní chudoba je hybatelem migrace relativní deprivace, založená na vnímaných rozdílech v životní úrovni mezi Jihem a Severem, jejichž vnímání mj. posiluje i globalizace (dopravní a informační technologie, kontakty). Důležité je zmínit, že většina současných mezinárodních migrantů pochází sice z „rozvojových“ zemí, ale tato kategorie je hodně široká – větší část tak připadá na země se střední příjmové skupiny jako jsou např. Čína, Indie, Mexiko nebo Filipíny, což mj. odpovídá teorii migračního hrbu (Skeldon 2008).

V dnešním globalizovaném světě je samozřejmě nutné zaujmout širší pohled a vzít na vědomí různé formy mobility a jejich vliv na rozvoj (Nijenhuis, Leung 2017). Je potřeba nezapomínat na to, že většina lidí migruje v rámci daného státu či regionu (viz. objem migrace např. v rámci globálního Jihu) a migrace hraje důležitou roli v rozvojových procesech daných zemí (Skeldon 2008; IOM 2018). Barca, McCann a Rodríguez-Pose (2012) ale zároveň upozorňují, že dopady prostorově slepých intervencí (např. v oblasti migrace) jsou silně závislé na geografickém kontextu a místních institucích. Rozvojové politiky by tak měly být více místě-zaměřené a brát v potaz oba přístupy (Castles 2004, Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012). Koherence a zohlednění migrace v rámci rozvojové spolupráce by tak mohla spočívat i v tomto uvědomění. Mimo povědomí o migračním pozadí v partnerských zemích rozvojové spolupráce by mělo být více zohledněno hledisko těchto zemí i samotných migrantů, které je v debatě o migraci a rozvoji často upozaděno (Sørensen 2012; Carling, Talleras 2016).

2.2.3 Bariéry koherence politik

Přes deklarované úsilí vlád propojit téma migrace a rozvoje a zvýšit koherenci politik pro dosažení co nejvíce „win-win-win“ situací, realita je často odlišná. Politika se nerovná praxe, a tak je často velký rozdíl mezi tím, co je řečeno (jednotlivými nezávaznými prohlášeními či diskurzem), co je napsáno na papíře (tedy normativní rovinou) a také implementací daných politik (Czaika, De Haas 2013). Následující odstavce se pokusí nastínit, proč je tak těžké dosáhnout koherence a jakým způsobem je potřeba na politiky nahlížet, abychom lépe pochopili jejich nastavení i fungování v praxi.

Velkým problémem mnoha politik (a programů či projektů), je špatně promyšlený logický rámec, kdy souvislosti mezi akcemi, výstupy, výsledky a dopady jsou často nejasné a nelogické (Picciotto 2005). Problémová je ale i stále nedostatečná znalost migračně-rozvojového nexu i jeho častá mis-interpretace. Do tématu vstupují zájmy mnoha aktérů (nejen ministerstev, ale i zaměstnavatelů aj.) s odlišnými agendami a může být těžké určit, jaké hledisko bude upřednostněno.

Nijenhuis a Leung (2017) i Barry, King a Matthews (2010) identifikují hlavní důvody, které brání dosažení shody ohledně politik týkajících se migrace a rozvoje:

1. Politická ekonomie mezinárodní migrace.

Rozdílné cíle a pohledy na migraci zemí hostitelských a zdrojových, ale také rozpor mezi tím, jaké migranty vyspělé země preferují (demografické i ekonomické hledisko), jaké potřebují, a mezi veřejným diskurzem. Nijenhuis a Leung (2017) rozlišují dva diskurzy, které ovlivňují politiku vyspělých zemí. Jedním je preference vysoce kvalifikovaných migrantů a zvyšování restrikcí vůči těm méně kvalifikovaným. Ten jde v ruku v ruce s tím, jak je migrace často spojována s problémy integrace, společenské soudržnosti a bezpečnosti. Zvýrazňovány jsou často spíše její negativní dopady než pozitiva, jež migranti hostitelským zemím přinášejí. Ve zdrojových zemích se názory také liší – některé vlády přímo podporují emigraci, jiné naopak. Negativně je často viděna vnitřní migrace (Hong, Knoll 2016). Dalším problémem je i to, že politické zájmy a diskurz se často mění s koncem politických cyklů a výměnou kabinetu, zatímco v těchto tématech je potřeba zaujmout dlouhodobý pohled a strategii, která by i v případě krátkodobě „nevýhodných“ kompromisů měla nakonec vzájemně pozitivní výsledky (Castles 2004).

2. Chybějící multilaterální agenda pro koordinaci migrace.

Migrační politika je vnímána jako suverénní záležitost států, a mezi státy panuje často malá shoda a nízká míra koherence. To se ukázalo i na příkladu uprchlických kvót. V současnosti sice byl přijat Globální pakt pro bezpečnou, řízenou a legální migraci, ale je to stále nezávazný rámec a některé významné státy, jako například USA, ale i Polsko, Maďarsko nebo Česko k němu nepřihlásily.

3. Rozdílné pohledy na vztahy mezi migrací a rozvojem i na to, co představuje správné či koherentní politiky.

V rámci vlád jednotlivých států i mezi nimi, ale často i mezi akademiky nepanuje shoda na to, jak k tématu migraci a rozvoje přistupovat a jaké politiky jsou nejvhodnější. Převažují ale „technická“ instrumentální řešení jako např. usnadnění zasílání remitencí (Vammen, Brønden 2010). Nepanuje shoda ani na tom, jak a zda usilovat o koherenci. V některých zemích se přímo pracuje s nálepkou

koherence politik pro rozvoj (Nizozemsko) nebo migrace a rozvoje (Dánsko), a pro tento účel jsou ustanovené speciální pracovní jednotky. Jiné státy (např. Velká Británie či Švédsko) upřednostňují „*whole-of government*“ přístup, tedy zohlednit a pokud možno upřednostnit např. hledisko snížení chudoby napříč všemi ministerstvy a jejich politikami (Barry, King, Matthews 2012).

4. *Migrace nebyla zahrnuta v Rozvojových cílech tisíciletí.*

To, že migrace nebyla náležitě zohledněna v MDGs považují Nijenhuis a Leung (2017) za selhání vlád i mezinárodní rozvojové komunity. V SDGs sice migrace je zmiňována v rámci několika cílů, ale nemá cíl „vlastní“. Tam, kde je zmíněna, je dle jejich názoru stále prezentována jako (často bezpečnostní) problém, který je potřeba nějak vyřešit, či řídit, především pomocí instrumentálních řešení.

Stoprocentní koherence je samozřejmě nedosažitelná a často i nežádaná. Je potřeba vzít na vědomí, že přílišné úsilí o spojení tématu migrace a rozvoje může v praxi vést k neefektivním politikám založených na výše uvedených „mantrách“, které ignorují širší strukturální faktory (Delgado Wise, Márquez Covarrubias 2009; De Haas 2012), nebo ke stupňování podmíněnosti rozvojové spolupráce (v závislosti na migraci) a její sekuritizaci. Politická koherence není žádaná, pokud není založená na demokratické debatě a důkazech, ale je vnucena (Picciotto 2005). Lepší je dle De Haase (2012) praktikovat oddělené smysluplné migrační a rozvojové politiky, které zlepšují ekonomické a politické podmínky a práva migrantů i jejich společensko-ekonomickou mobilitu.

Přesto není potřeba vykreslovat iniciativy poslední vlny migračně-rozvojového optimismu či pesimismu popsané v první kapitole příliš negativně, nebo jako jdoucí na ruku neoliberalistické agendě. Neoliberalismus není pouze ideologie či forma vlády, ale právě i politický program, jež je od hlavních principů neoliberalismu často velmi vzdálený (Gamlen 2014). Nejde tedy o cílené prosazování principů neoliberalismu, ale spíše o tzv.

*path dependent*¹⁰ proces řízený mnohaletou akumulací politických a ekonomických zájmů. Politiky jsou více než ideologií ovlivňovány „odkazem zděděných institucionálních rámců, politických režimů, regulatorních praktik a politických soubojů, zakotvených ve specifických lokálních, regionálních, a národních kontextech“ Brenner a Theodore (2002, s. 351, cit. v Gamlen 2014).

Levi (1978, cit. v Pierson 2000) proces path-dependency přirovnává k větvení stromu. Čím dříve se kritické události odehrály, tím větší dopad měly (silnější větve). Další vývoj i rozhodnutí pak jsou spojeny kauzálními vztahy – mají tendenci následovat určitou vymezenou linii. Po delší době už je čím dál náročnější (i nákladnější) změnit směr. Člověk, který vyleze na strom obvykle neskáče z jedné větve na druhou – pouze pokud by se ta první třeba začala lámat. Změna je tedy možná, ale v případě nějaké velmi vlivné události, tzv. „externího šoku“. I když je některá událost důležitá, pokud se stane příliš pozdě, má už menší dopady (slabší větve). Proto jsou často politické instituce tak málo flexibilní a politiky zakořeněné. Zakořeněnost politik podporuje i krátký volební cyklus, kdy se málokterému politikovi vyplatí prosazovat náročné změny. Obava z toho, že nově zvolená vláda zhatí iniciativy té předchozí, vede k přijímání regulací pro obtížnější změnu politik, které často ve výsledku škodí všem a nadále zvyšují status quo daného systému (Pierson 2000).

Czaika a De Haas (2013) používají pro pochopení politik, které se mohou zdát nelogické či nekoherentní, koncept diskurzivních koalic. Jelikož téma migrace (a rozvoje) se dotýká mnoha citlivých oblastí, jsou výsledné politiky vždy kompromisem. Jednotliví aktéři se mohou v rámci takové koalice shodnout na určitém veřejně deklarovaném zájmu – např. „pomoci na místě“ – i když nemusí sdílet stejné hodnoty a zájmy (Sørensen 2012; Czaika, De Haas 2013). Tak to může být i v případě migrační a rozvojové politiky. Přesto, že by správná politika měla mít jasně stanovené cíle, právě

¹⁰ Výraz nemá ekvivalentní český překlad, bude proto používána jeho původní forma.

z důvodu komplexnosti tématu migrace a časté dvojsmyslnosti politik obecně (Pierson 2000) je obtížné definovat jednotný záměr (Czaika, De Haas 2013).

2.2.4 Hodnocení koherence politik

Z výše diskutovaných důvodů a i proto, že toho stále nevíme dost o vztazích migrace a rozvoje, je obtížné hodnotit dopady či koherenci politik pro migraci a rozvoj z hlediska dobré/špatné. Dle OECD se proto nabízejí dva způsoby, jak koherenci hodnotit (OECD 2009). Buď se lze zaměřit na oblasti, které jsou v rámci znalostí o migračně-rozvojovém nexu hodnoceny jako nejvíce prozkoumané (pozitivní/negativní), a na to, jakým způsobem je daná země reflektuje ve svých agendách. Další kapitola se tak bude zabývat vybranými oblastmi (diskutovanými v podkapitole *Politiky vztahující se k migraci a rozvoji*) české migrační a rozvojové politiky z hlediska konceptu koherence politik pro migraci a rozvoj.

Druhým způsobem, jak zkoumat koherenci je zaměřit se na proces, tedy analýzu pokroku k vyšší koherenci. OECD (2009, 2012) definuje základní stavební kameny cyklu koherence politik (obrázek č. 2). Výzkum toho, jak jednotlivé části cyklu fungují v praxi (tedy jak jejich fungování hodnotí odborníci, kteří se touto oblastí zabývají), a jaký vliv mají na koherenci v daných politických a institucionálních „*path-dependent*“ kontextech, je jedním z méně řešených témat. Porozumění tomu, jak tyto systémy a procesy fungují je důležité pro vytváření (realistických) synergií a jednoduše k identifikování toho, co funguje, a co ne (OECD 2012; Hong, Knoll 2016). Navíc pomůže rozlišit mezi jednotlivými úrovněmi politik, jak je popisují Czaika a De Haas (2013) – diskurzivní rovina, politiky na papíře, a implementace. Až poté je možné zjistit, zda se koherence promítla do praxe, nebo zůstala jen prázdnou nálepkou.

Diskurz je v této práci definován jako „promluva“ o tématu migrace a rozvoje. Diskurz určuje, co může a nemůže být řečeno ve společnosti, jak přemýšlíme o věcech, a co je schvalováno jako „správné“ (Waitt (2005). Diskurz ovlivňuje i to, jak jsou představy implementovány do praxe – a může tak mít i přímé dopady na životy lidí. Cílem diskurzivní analýzy tedy není jen popis diskurzu na papíře, nýbrž i to, jaké má dopady ve formě akcí, percepce a přístupů k věci, a jakými způsoby je udržován Waitt (2005).

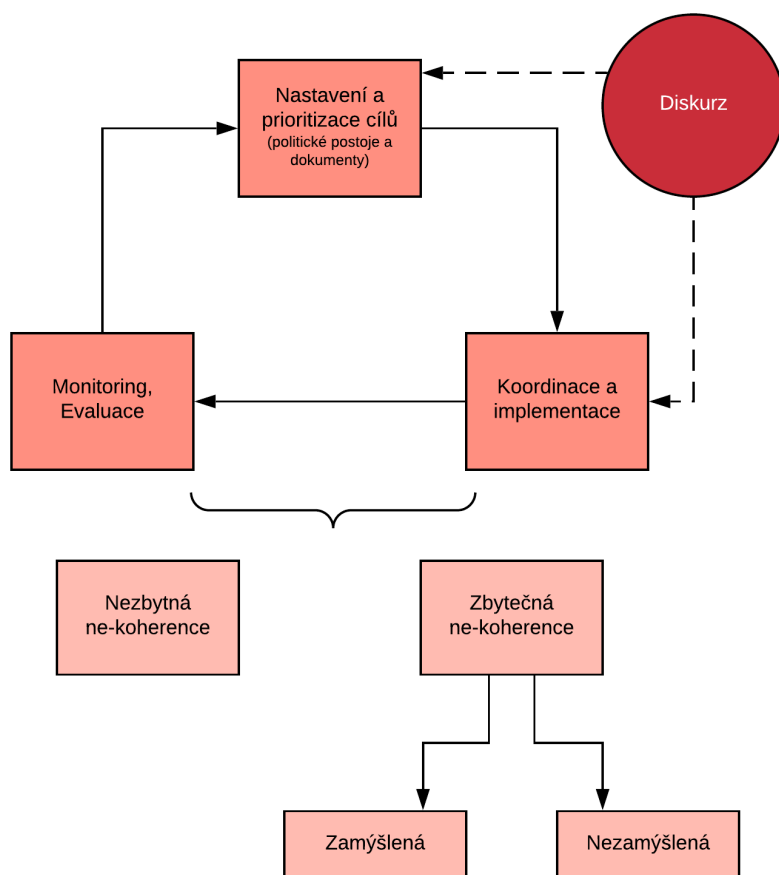
Obecný proces pro zvýšení koherence politik se dělí na tři části (OECD 2009, 2012). V první fázi „*Nastavení a prioritizace cílů*“ (koherence na papíře) jde především o politické postoje k tématu a stanovení cílů, i určení toho, které cíle dostanou přednost v případě kolize, nebo jak bude dosažen přijatelný kompromis. Ve fázi „*Koordinace politik*“ (implementace) by pak měly být definovány synergie a minimalizovány vzájemné negativní dopady politik. Koordinace závisí na zavedení ale i fungování formálních i neformálních mechanismů pro zvýšení koherence, jako např. ustanovení speciální rady či výzkumné jednotky, a dále na aktivitě (i pravomocích) oddělení či agentury zodpovědné za koherenci a agendu migrace a rozvoje. Týká se také spolupráce vládního a nevládního sektoru a vedení dialogu se všemi zainteresovanými aktéry. V poslední fázi „*Monitoring, analýza a reporting*“ je důležitá datová základna a monitoring i evaluace dopadů jednotlivých politik i migrace, dále pak prezentování tohoto tématu veřejnosti i parlamentu (OECD 2009).

Z první úrovně modelu se dozvíme, jak jsou politiky nastaveny a zda je vůle ke koherenci v deklaratorní rovině. Nedozvíme se ale, zda a jak je tato vůle promítnuta do praxe, k tomu napomůže až analýza druhé úrovně – koordinace a implementace. Druhá i třetí část cyklu také odpoví na otázku proč. Pokud není vyvinuto dostatečné úsilí na analýzu synergií a nejsou dostatečné znalosti o dopadech politik (indikátory, využívání odborných poznatků i zkušeností z praxe), a není jich využito pro aktualizaci daných politik, pokrok ke koherenci ve „správném“ smyslu bude jen minimální. Právě datová základna týkající se koherence politik je stále nedostatečná, lokálně i globálně. Nejenže stále nevíme dost o vztazích migrace a rozvoje. Nevíme s jistotou ani jaké jsou prokazatelné výhody (např. úspory nebo ztráty) plynoucí z vyšší koherence či ne-koherence (Hong, Knoll 2016). I to pak může být významným problémem při jejím prosazování, ale i správném nastavování politik.

Picciotto (2005) vychází z toho, že je možné rozlišit několik typů ne-koherence. Jedná se o **ne-koherenci zbytečnou a nezbytnou**. Nezbytná ne-koherence (z angl. necessary incoherence) je výsledkem kompromisu mezi rozdílnými zájmy zainteresovaných aktérů, která i tak povede k určitému zlepšení ve společnosti). Zbytečná ne-koherence (z angl. unnecessary incoherence) je taková, kdy je známá alternativa, která

by vedla k lepším výsledkům pro společnost, a přesto nebyla využita. U zbytečné nekoherence pak záleží na tom, zda byla **zamýšlená** (z angl. intended incoherence), tedy tvůrce politiky měl veškeré informace, a přesto se rozhodl jednat takto, nebo **nezamýšlená** (z angl. unintended incoherence), která byla způsobena nedostatkem informací či jejich nesprávným pochopením (Picciotto 2005).

Obrázek 2: Model cyklu koherence politik



Zdroj: převzato a upraveno z Picciotto 2005, OECD 2009; Czaika, De Haas 2013

3. Česká migrační a rozvojová politika

Vymezení pojmů a struktury kapitoly

Následující část práce se bude soustředit na institucionální rámec a zachycení důležitých bodů vývoje české migrační a rozvojové politiky, tedy *kdy, jak a proč* se téma migrace a rozvoje, a mj. i koherence migrační a rozvojové politiky, objevilo v českém kontextu. Nedává si za cíl podat vyčerpávající analýzu všech programů, projektů a nástrojů¹¹, ale spíše diskutovat reflexi migrace v rozvojové politice, a naopak rozvoje v migrační politice (včetně převažujícího politického a veřejného diskurzu).

Jak upozorňuje Veselý (2007), v českém jazyce má výraz politika více významů. Politika je v této práci chápána ve smyslu anglického výrazu *policy*. Je uvažována především jako obecná strategie či záměr (méně pak jako konkrétní zákony a normy), a vybrané programy nebo projekty především bilaterálního charakteru, vztahující se k oblasti migrace a rozvoje. Politika má jasně deklarované, ale i skryté cíle a záměry, které se také můžou v čase vyvíjet, nebo vyjít najevo až po delší době. Co je důležité, výchozím hlediskem zde je, že *policy* je mj. „*záměr a proces jeho realizace, nikoli produkt či výsledek tohoto procesu...je to i rozhodnutí nečinit nic...*“ (Veselý 2007, s. 35). Tato práce se tak zaměřuje především na celkové směřování a proces tvorby i realizace politik, včetně vlivu převažujícího politického diskurzu na tento proces. Jedná se tedy dle klasifikace Veselého (2007, s. 38) spíše o analýzu pro „*vědění o politice*“, než evaluaci pro praktické normativní doporučení k tvorbě politik. Jelikož v Česku je rozvojová politika ve většině dokumentů prezentovaná jako zahraniční rozvojová spolupráce, bude v další části práce používán také tento termín.

¹¹ V poslední době např. vnější dimenzi migrační a rozvojové politiky i jejich koherenci hodnotili Lebeda s Menšíkovou (2016) a vybrané aspekty integrace včetně normativních změn Čech Valentová (2018).

3.1 Česká rozvojová politika

Česká rozvojová politika má poměrně dlouhou tradici, která se datuje až do dob Československa. Její moderní éra se ale začala odvíjet až v 90. letech po vstupu do OECD. Změny po roce 1995 jsou dobře zachyceny v jiných odborných publikacích (Adamová a kol. 2006; Majerová 2012; Horký, Lightfoot 2013)., a následující část se proto bude soustředit na institucionální rámec a vývoj reflektování migrace (a rozvoje) v zahraniční a rozvojové politice po finanční, a především uprchlické krizi.

Rozvojová spolupráce a humanitární pomoc je vedena Zásadami o poskytování ZRS a zákonem o rozvojové spolupráci a humanitární pomoci¹². Vytváření koncepčních dokumentů má na starosti MZV (Odbor rozvojové spolupráce, zkr. ORS), které řídí i implementační orgán, kterým je Česká rozvojová agentura (ČRA), ustanovená v zákoně o zahraniční rozvojové spolupráci. ČRA má zároveň v popisu práce vypisování výběrových řízení, a výběr vhodných bilaterálních projektů, jakož i monitoring a evaluaci ZRS. Rozvojová spolupráce byla dlouho fragmentovaná a různá ministerstva měla vlastní rozvojové projekty. Po roce 2010 došlo k „transformaci“ systému a sjednocení většiny agendy pod pravomoc MZV. V roce 2008 byla vytvořena Rada pro ZRS, koordinační orgán, který má přispívat k větší transparentnosti, komunikaci a koordinaci mezi vládním, nevládním i soukromým sektorem. V radě zasedají jednotliví zástupci ministerstev, jichž se ZRS nějakým způsobem týká, i soukromého a neziskového sektoru, který je reprezentován skrze platformu FORS.

Rozvojová a humanitární pomoc ČR se skládá z dvoustranné (cca 30 %) a mnohostranné (cca 70 %). Ta zahrnuje především povinné příspěvky do EU, OSN a zapojení v rámci multilaterálních institucí. Česká republika vydala v roce 2017 na oficiální rozvojovou pomoc 0,15 % HND (7,1 miliardy Kč), do roku 2030 se ve Strategii ZRS ČR zavazuje dosáhnout podílu ODA 0,30 % HND (MZV 2019). Výše pomoci sice stoupá, ale velmi pomalu. Nedávné navýšení se navíc týkalo především programů

¹² Zákon č. 151/2010 Sb. o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů, účinný od 1. 7. 2010.

Ministerstva vnitra: MEDEVAC a Program na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů¹³. Plánovaný objem humanitární pomoci na rok 2019 činí 218 milionů Kč. Jedná se o navýšení skoro 100 milionů oproti roku 2013, kdy byly vyčleněny prostředky ve výši 130 milionů Kč (MZV 2019a).

Základním koncepčním dokumentem bilaterální rozvojové spolupráce Česka je Strategie ZRS – nyní nově přijatá na období 2018–2030, tak aby reflektovala Cíle udržitelného rozvoje. Strategie ZRS určuje prioritní země spolupráce – Etiopie, Zambie, Kambodža, Moldavsko, Gruzie, Bosna a Hercegovina. Specifickými zeměmi, kterým jsou alokovány prostředky ad-hoc navíc jsou Ukrajina, Afghánistán, Sýrie, Irák a nově také oblast Sahelu. Oproti období 2010–2017 byly některé prioritní země „vymazány“ (Vietnam, Mongolsko, Afghánistán, Angola, Jemen). Zrušena byla kategorie zemí projektových, kdy z některých se staly země prioritní (např. Gruzie). Zambie patřila mezi země, se kterými měla být ZRS ukončena – v nové strategii ale opět figuruje jako jedna z prioritních zemí (MZV 2019). Rozvojová strategie se soustředí na několik prioritních oblastí SDGs – udržitelné nakládání s přírodními zdroji, zemědělství a rozvoj venkova, řádná a demokratická správa věcí veřejných, ekonomická transformace a růst a inkluzivní sociální rozvoj (MZV 2017).

Česká rozvojová politika je ovlivňována mezinárodním a (především) evropským rámcem. V roce 2013 se Česko (spolu se Slovenskem, Polskem a Slovinskem) stalo členem Výboru pro rozvojovou pomoc (z angl. Development Assistance Committee, zkr.

¹³ Program byl přejmenován na kratší „Pomoc na místě“. Pro rok 2019 je na něj vyčleněno 150 milionů, na program MEDEVAC (lékařské mise) 60 milionů. Většina, stejně jako v minulých letech jde ve formě finančních příspěvků na podporu migračního managementu, uprchlických táborů či kontroverzní výcvik Libyjské pobřežní stráže. 25 milionů má jít na „podporu uprchlíků (hlavně žen a dětí) v Mali, Nigeru a Čadu, kde MV přispěje na obnovu infrastruktury nebo tzv. udržitelného životy“ (MV 2019). MV ale svými aktivitami porušuje zákon o poskytování ZRS, který omezuje jeho pravomoci v poskytování humanitární pomoci pouze na členské státy EHS (Zákon č. 151/2010 Sb.)

DAC), kam patří 30 nejvýznamnějších donorů v rámci OECD. DAC dohlíží na efektivnost politik a přímo v jeho poslání je nepřímě zmíněna i koherence politik pro udržitelný rozvoj: „DAC má mandát na podporu rozvojové spolupráce a dalších politik, které přispívají k udržitelnému rozvoji...“ (OECD 2019). V roce 2016 Česko podstoupilo první „peer review“, hodnocení efektivnosti své rozvojové politiky. Z něj vyplývá, že česká bilaterální rozvojová spolupráce je v rámci možností a omezených prostředků poměrně efektivní, pozitivně je hodnocena především „transformační“ spolupráce¹⁴ v zemích Východní Evropy a Balkánu. Kladně je hodnoceno také reflektování SDGs v Agendě ZRS (i když jen části z nich, viz. výše). Zároveň je jedním z doporučení potřeba analýzy koherence vnitro-vládní i všech zúčastněných aktérů (viz. tabulka č. 1), a potřeba více využívat znalostí akademického sektoru i nevládních organizací k monitoringu dopadů sektorových politik na rozvoj. Více proaktivní by v tomto úsilí měla být i Rada pro ZRS (OECD 2016). Agendu udržitelného rozvoje zaštiťuje Rada vlády pro udržitelný rozvoj, které v době hodnocení předsedal ministr a politický závazek byl tak hodnocen velmi pozitivně. Bohužel v současnosti tomu tak není a agenda se přesunula na Ministerstvo životního prostředí. Zdá se tedy, že v rámci institucionálního nastavení chybí silný nadresortní orgán, jež by mohl koherenci politik pro rozvoj napříč sektory a programy koordinovat a prosazovat. Mezi další doporučení DAC bylo např. zvýšit objem ZRS směrem k výše zmíněnému závazku, zároveň ale více koncentrovat svoji pomoc do méně zemí, a především na méně sektorů i dílčích projektů, tak aby se zvýšila její efektivnost (OECD 2016).

Od zapojení do DAC je ČR oficiálně hodnocena prostřednictvím Indexu závazku k rozvoji (z angl. Commitment to Development Index). Ten hodnotí „přátelskost“ sektorových politik k rozvoji – je zde kategorie rozvojové pomoci, ale i dalších oblastí jako obchod, životní prostředí, zemědělství ale i migrace, které mají dopad na rozvojové země. V roce 2017 v celkovém skóre Česko dosáhlo na 19. pozici

¹⁴ Jedním z *gró* české rozvojové politiky je předání tzv. „transformační zkušenosti“ z období po sametové revoluci. Otázkou, zda se jedná jen o rétoriku s nízkou přidanou hodnotou v praxi, se zabývá Horký (2012).

z celkových 27 hodnocených zemí. Nejlépe si už dlouhodobě vede v oblasti životního prostředí, v kategorii rozvojové pomoci je na 20. příčce. Negativně je hodnocen nízký objem pomoci i její kvalita (vázaná pomoc), ale i např. nízký podíl zahraničních studentů z rozvojových zemí (Center for Global Development 2018). A to i přesto, že existuje vládní program Stipendií pro vysokoškolské studenty z rozvojových zemí. Program byl v rámci poslední externí evaluace (Němečková, Krylova 2014) hodnocen jako nedostatečně efektivní – míra dokončení studií je dlouhodobě nízká a v podstatě není dostatek informací o tom, zda se studenti později navrací domů, zůstávají, nebo odcházejí do jiné evropské země. Problematická byla v rámci koherence např. také jeho teritoriální fragmentace, přestože je program součástí ZRS (Němečková, Krylova 2014).

V oblasti migrace je pak Česká republika na předposledním místě, před Slovenskem. Špatné skóre získala díky nízkému počtu přijatých uprchlíků ale i poměru kladně vyřízených žádostí o azyl vůči těm podaným – míra udělování mezinárodní ochrany je v Česku dlouhodobě nízká a je to zřejmě částečně záměrná strategie (Lebeda, Menšíková 2016; Burianová, Votradovcová 2018). Více bodů země získá za nekvalifikovanou migraci než kvalifikovanou, což odkazuje na efekt odlivu mozků. Jak už ale bylo diskutováno výše, ten je sporný (Hong, Knoll 2016). Špatně je hodnoceno také nepodepsání důležitých smluv ochraňujících pracovní práva migrantů, ale i integrační politika. Zde vychází index z dat jiného žebříčku – Indexu integrace cizinců (z angl. Migrant Policy Integration Index, zkr. MIPEX), který známkuje politiky hostitelských zemí v otázkách integrace. Tato část bude rozebrána v rámci následující podkapitoly o migrační a integrační politice.

3.2 Česká migrační a integrační politika

Migrační a azylová politika cílí na kontrolu imigrace v její kvalitativní i kvantitativní podobě. Vnitřní dimenzí migrační politiky je politika integrační. Obecným dokumentem určujícím směr migrační politiky je Strategie migrační politiky z roku 2015, která nastiňuje směřování v několika oblastech, včetně vnější dimenze i integrace. Strategie migrační politiky zmiňuje koherenci migrační a rozvojové politiky a zohlednění linky migrace v bilaterálních projektech ZRS (MV 2015).

Migrační politika Česka ve svém vývoji prošla přibližně čtyřmi fázemi, které jsou již dobře popsány v literatuře (např. Barša a Baršová 2005; Drbohlav 2011; Burianová, Votradovcová 2018). Vyvíjela se od flexibilní a neřízené k více proaktivní, ale i restriktivní politice, zejména v oblasti výběru vhodných pracovníků a integrace. Přístupy k migraci a integraci byly řízeny především ekonomickými cykly (růst vs. recese). Dle Burianové a Votradovcové (2018) lze identifikovat několik důležitých historických milníků, které měly vliv na imigraci do České republiky a utváření migrační politiky. Z těch posledních jsou jimi vstup do Evropské unie (a Schengenského prostoru) spojený s harmonizací politik, finanční krize z roku 2008 a následující recese, a v neposlední řadě i uprchlická krize roku 2015. Následující podkapitola si klade za cíl shrnout vývoj migrační politiky v poslední dekádě, po finanční a uprchlické krizi, a zhodnotit některé aspekty tohoto vývoje skrze koncept koherence pro migraci a rozvoj.

V české novodobé migrační historii (po roce 1989) byla dvě období ekonomické recese, které měla dopad na migrační toky a tvorbu politik – konec 90. let a globální finanční krize roku 2008 (Burianová a Votradovcová 2018). V obou obdobích přišel na řadu spíše migrační pesimismus, což odpovídá i tendencím v globálním vývoji popisovaném v první části práce (Gamlen 2014). A stejně tak na počátku milénia (a v době růstu) v Česku převládal spíše optimismus a liberálnější přístup (Burianová, Votradovcová 2018). Globální finanční krize vedla k dočasnému odlivu pracovní síly, větší sekuritizaci tématu migrace, a alespoň v rétorické rovině důrazu na výběr kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí a ochranu domácích pracovníků (vytvářením speciálních programů¹⁵ či v podobě různých restriktivních dodatků k zákonu o pobytu cizinců)¹⁶. Dodatky přijaté v letech 2011, 2013 a 2017 byly vnímány jako proti-integrační a porušující evropské i české právní předpisy (Jungwirth 2017). Jednalo se především o zbytečně složité a byrokratické procedury vázající se k pobytu a zisku pracovníků

¹⁵ Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků (2003), Zelená karta (dnes nahrazena Zaměstnaneckou kartou), Modrá karta (Fast Track, Projekt Ukrajina) aj.

¹⁶ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

povolání (a zpřísňování těchto požadavků), negativní dopady v oblastech zdravotního pojištění, diskriminace při slučování rodinných příslušníků ze třetích zemí nebo Evropy aj. Kritika se týkala i zpřísňujících dodatků týkajících se azylového zákona (více Jungwirth 2017; Burianová, Votradovcová 2018).

Od roku 2014 česká ekonomika zaznamenala výrazný růst, nezaměstnanost postupně klesala na historické minimum a zaměstnavatelé pociťovali nedostatek pracovníků. Rostla tak poptávka po levné pracovní síle ze zahraničí (Burianová, Votradovcová 2018). Počet imigrantů ale nevzrostl úměrně s jejich požadavky, a tak se i v současnosti česká ekonomika potýká s nedostatkem pracovních sil, především v sektorech jako je stavebnictví, zemědělství, strojírenství, či zdravotnické, pečovatelské a domácí služby. Právě na v těchto sektorech u nás většina cizinců z třetích zemí (Ukrajina, Rusko, Vietnam, Mongolsko) pracuje (Mejstřík 2018). Pro urychlení nábory pracovníků a získání zaměstnanecké karty byly od roku 2016 vytvořeny speciální projekty, tzv. „režimy“, – Režim Ukrajina, Mongolsko, Filipíny, Srbsko ale i Projekt Ukrajina pro vysoce kvalifikovanou migraci (MZV 2017c). Kapacity jsou ale dle zaměstnavatelů stále nedostačující a proces nábory zaměstnanců se výrazně nezrychlil (Kubelková 2018). Mimo občany třetích zemí roste podíl nekvalifikovaných pracovníků ze zemí Evropské unie – především Bulharska a Rumunska, kteří mají sice dle zákona¹⁷ stejná práva na pracovním trhu jako občané České republiky, nemají ale nárok na integrační služby (MV 2018).

S rostoucím počtem cizinců ale roste i význam integrační politiky, jejíž první koncepce ve formě Zásad integrace cizinců byla zpracována v roce 1999 (Čech Valentová 2018). Přestože česká integrační politika prošla určitým vývojem, od vnímání integrace jako jednosměrného procesu závislém pouze na individuálním migrantovi,

¹⁷ Zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb.

ke dvousměrnému vztahu cizinců a majority ve „vzájemném respektu“¹⁸, je prezentována především jako nástroj migrační politiky v předcházení problémům spjatých se sžíváním cizinců s majoritou. Důraz je kladen na mírnění sociálního napětí, spíše než na práva cizinců či „rozvoj“ (MV 2015). Integrovaná politika bývá kritizována jako příliš centralizovaná skrze Ministerstvo vnitra (Čech Valentová 2018), které je hlavním orgánem zodpovídající za její koordinaci. Jednotlivá ministerstva pak mají na starost realizaci politik ve své oblasti působnosti, jako např. vzdělávací (MV 2018). Ve snaze systematizovat integraci na regionální a lokální úrovni (tedy tam, kde se především odehrává) byla v roce 2009 spuštěna Centra pro integraci cizinců, kterých v současnosti funguje deset a jsou převážně v kompetenci Správy uprchlických zařízení ČR (SUZ). Centra poskytují cizincům (z třetích zemí) sociální a právní poradenství, tlumočníky a kurzy českého jazyka. Pořádají kulturní akce i regionální platformy pro sdílení zkušeností v integraci (SUZ 2019).

Mimo výše zmíněné je v rámci hodnocení MIPEXu¹⁹ české politice v oblasti integrace vytýkáno hned několik věcí: přístup cizinců ke vzdělávání, složitá (i nákladná) administrativa a příliš vysoké požadavky na výši příjmů pro získání trvalého pobytu či sloučení rodiny, obtížnou změnu zaměstnavatele, nedostupnost veřejného zdravotního pojištění při dočasném pobytu nebo nízká politická práva migrantů s trvalým pobytem.

¹⁸ Současná Koncepce integrace cizinců schválená v roce 2016 nese název „Ve vzájemném respektu“ (MV 2016). Integrace cílí na 4 hlavní oblasti: znalost českého jazyka, ekonomická soběstačnost, orientace ve společnosti a vzájemné vztahy cizinců a majoritní společnosti. Nově má být zaveden povinný integrační kurz a zvýšena úroveň znalosti jazyka pro získání trvalého pobytu z A1 na A2 (Čech Valentová 2018).

¹⁹ Index MIPEX hodnotí politiky pomocí 167 indikátorů v 8 kategoriích: mobilita na pracovním trhu, slučování rodin, vzdělání, zdraví, politická participace, trvalý pobyt, přístup ke státnímu občanství a ochrana proti diskriminaci. Česká republika se v tomto hodnocení umístila na 23.místě z 38 hodnocených zemí. Pro srovnání: Německo skončilo na 10.místě, Rakousko na 20., Maďarsko na 23., Polsko na 32. a Slovensko je na 34. pozici. Index MIPEX je kritizován za to, že zahrnuje příliš mnoho oblastí a že nepočítá s tzv. „efficiency gap“, tedy rozdíly mezi implementací politiky a jejími reálnými dopady na např. získání občanství, které se mohou lišit a jsou ovlivňovány i dalšími faktory (Helbing 2011; Czaika, De Haas 2013).

Kladně lze hodnotit především zavedení možnosti dvojitého občanství od roku 2014. Ve většině z osmi kategorií se Česko dosahuje maximálně polovinu bodů (ze 100), celkově jsou nejhůře jsou hodnoceny kategorie vzdělání a politických práv (Migration Policy Institute 2015).

Migrační politika a migrace jako taková se dlouho odehrávala za „*zavřenými dveřmi*“ a byla až do uprchlické krize mimo téma většiny politických stran (Jungwirth 2018, s. 126). Uprchlická krize z migrace dočasně udělala veřejný problém číslo jedna. A to i přesto, že Česko zaznamenalo jen mírně zvýšený počet žádostí o azyl, včetně žádostí občanů Syrské národnosti, a přesto, že bylo pro většinu uprchlíků pouze přestupní zemí na cestě do Německa a dalších zemí Západní Evropy. V současnosti je opět nejvyšší počet žádostí o azyl podáván občany Ukrajiny, z nichž mnoho z nich už na území Česka žije několik let, a počet schválených žádostí zůstává na už tradičně nízké úrovni (MV 2018a).

3.3 Politiky zaměřené na využití migrace pro rozvoj

V Česku v podstatě neexistují tzv. kooperační politiky zaměřené např. na remitence, cirkulaci mozků, nebo diasporu. Celkově tato hlavní tři témata ohledně využití migrace pro rozvoj zůstávají v Českém kontextu spíše bez povšimnutí. Výjimkou je program Stipendií pro studenty z rozvojových zemí, zmiňovaný výše. Česko má sice v celkovém Evropském srovnání podprůměrný počet cizinců, ale i přesto jejich počet stoupá. Do budoucna bude s největší pravděpodobností tento trend pokračovat. Je totiž důsledkem integrace Česka na globální a evropský trh s přetrvávajícími nerovnostmi, ale i důsledkem demografických trendů (Burianová, Votradcová 2018). V Česku převažuje pracovní migrace a slučování rodin (MV 2018). Proto je s podivem, že Strategie migrační politiky, Strategie zahraniční rozvojové spolupráce, nebo dokument Česká republika 2030 neuvádí žádnou zmínku např. o remitencích. Je zdůrazňována preference kvalifikovaných pracovníků, přesto není diskutován odliv mozků, nebo jejich plýtvání. Problémem z hlediska konceptu migrace pro rozvoj je i otázka vyplácení důchodů, zdravotního pojištění a vzdělávání dětí cizinců. Jediným tématem migrace a rozvoje, které v Česku dlouhodobě rezonuje je dočasná/cirkulační migrace, a to především proto, že stále převažuje pohled omezující migranty na zdroj pracovní síly (Čížinský, Hradečná 2012).

Tento koncept je ale problematický z několika důvodů, které byly diskutovány výše, a které budou podrobněji rozebrány v českém kontextu v rámci výsledků a diskuze v další části práce.

Konkrétní projekt týkající se přímo migračně-rozvojového nexu byl realizován v roce 2015 českou pobočkou IOM²⁰ (ČRA 2019). Cílem projektu bylo „posílení znalosti a spolupráce v oblastech migrace a rozvoje“ a podpořit vznik projektů s touto tematikou v rámci ZRS, jakožto i politik a strategií. Dalším projektem IOM, ještě před migrační krizí, byl projekt „Podpora studia tématu „migrační a rozvoj“ na vysokých školách“, v jehož rámci vznikla publikace *Migrace a rozvoj* (Kolektiv autorů, 2011) a byla např. uspořádána pravděpodobně jedna z mála, ne-li jediná, veřejná debata na téma využití migrace v rozvoji a roli rozvojové spolupráce (IOM 2015). IOM je i na mezinárodní úrovni jedním z hlavních propagátorů „migrační pro rozvoj“ a tak dává smysl, že je to právě tato organizace, která realizovala v rámci české ZRS projekty zaměřené na migraci a rozvoj, převážně v Moldavsku. Tam bylo v roce 2015 otevřeno centrum pro navrátilivší migranty. IOM se dlouhodobě soustředí na reintegraci (Moldavsko, Gruzie, Ukrajina) a zajišťuje dobrovolné návraty z České republiky (IOM 2015).

3.4 Migrace a rozvoj v dlouhodobých rámcích, politickém a veřejném diskurzu

Rozvojová spolupráce je součástí české zahraniční politiky. Koncepce zahraniční politiky (MZV 2015) o ní mluví jako o svém nástroji a zmiňuje migraci ve spojení, které se v českém kontextu velmi ustálilo a to „migrační tlaky“ či „vlny“. Koncepce hned v začátku zmiňuje důležitý posun k multipolaritě světového uspořádání a ekonomický i mocenský růst globálního Jihu, zároveň ale dodává, že „...*se množí případy států, které nejsou schopny vykonávat své základní funkce a upadají do násilného chaosu, z něhož*

²⁰ Název projektu: *Migrace a rozvoj – analýza tématu v kontextu ČR v rámci odborného semináře a letní školy*. Identifikační číslo: 26/2015/08.

klíčí globální teroristické hrozby, organizovaný zločin, humanitární krize i migrační vlny...“ (MZV 2015, s 1.). Řešením „migračních tlaků“ má být stabilizace daných oblastí. V neposlední řadě je stejně jako v Strategii migrační politiky zmíněno propojení migrace a rozvojové spolupráce: „*V rámci komplexního přístupu hodlá ČR zohlednit v rámci zahraniční rozvojové spolupráce i migrační výzvy, a to v dialogu s partnerskými zeměmi a při programování pomoci*“ (MZV 2015, s. 8). Migrační tlaky jako problém dotýkající se Evropy jsou pak zmíněny u regionu Subsaharské Afriky. Jaké migrační výzvy byly v rámci ZRS zohledněny a v rámci jakého dialogu lze ale pouze hádat.

Mezi prioritní země české ZRS se neřadí země, ze kterých k nám směřuje většina migrantů (Ukrajina je specifickou zemí a ZRS ve Vietnamu a Mongolsku byla ukončena), a tak na ně migrační politika ČR nemá větší dopady. Pokud pak přihlédneme k Ukrajině, lze najít argument pro koherenci v rámci vnitřní dimenze rozvojové politiky a práv migrantů, jelikož Ukrajinská pracovní migrace je významným fenoménem v rámci celkové migrace do České republiky (MV 2018), stejně tak jako jsou významné (odhadované) remitenční toky (Stojanov, Gladišová 2011). Zároveň ale i v zemích jako Moldavsko, Etiopie, Gruzie nebo Kambodža má migrace obyvatel svůj význam, a přesto v českých rozvojových plánech pro konkrétní země není většinou ani zmíněna. Právě reflexe národních plánů rozvoje je ale jedním z častých doporučení v rámci dosažení koherence politik.

Etiopie uzavřela migrační partnerství s Evropskou unií, a právě to je jedinou zmínkou o významu migrace v rámci Plánu dvoustranné ZRS Etiopie na roky 2018–2023 (MZV 2017b). Konkrétním projektem zaměřeným na migraci v Etiopii je pak projekt „*Vytváření míst pro potenciální migranty v Addis Abebě*“. Ten je realizovaný Člověkem v Tísni, a to v rámci v rámci trojstranné spolupráce (MZV 2019). V rámci plánu spolupráce s Moldavskem na roky 2018–2023 (MZV 2017a, s. 4) je zmíněno, že tato země čelí *problematice migrace* (míněna je zřejmě vysoká míra emigrace). V Národní strategii rozvoje Moldavska do roku 2020 je migraci věnováno hodně pozornosti a je akcentovaná jak její problematická stránka (odchod vzdělaných mladých lidí, rozpad rodin), tak i pozitiva (využití remitencí), ale především potřeba strukturální reformy ekonomiky i vzdělávacího systému (Government of The Republic of Moldova 2012). Přesto, že

v minulosti byly v této zemi realizovány určité projekty v rámci ZRS cílící na negativní dopady migrace (např. fenomén sociálních sirotků)²¹, většina současných projektů je velmi technického charakteru nebo se soustředí na vzdělání, které samo o sobě migraci nevyřeší, a jejich dopad na moldavskou emigraci je více otázkou než odpovědí. Co se týká přímo plánů programů dvoustranné rozvojové spolupráce, více byla migrace akcentována v tom minulém plánu, než v tom aktuálním (MZV 2017a). Kambodža ve svém národním plánu rozvoje do roku 2018 téma migrace také zmiňuje několikrát, především v souvislosti s vnitřní migrací (venkov-město), ale i mezinárodní migrací (Royal Government of Cambodia 2014). V programu rozvojové spolupráce České republiky s Kambodžou není o migraci obyvatel ani zmínka (MZV 2017c).

MZV na svých internetových stránkách o rozvojové pomoci uvádí, že: *„Poskytováním rozvojové pomoci přispívá ČR k zajištění bezpečnosti a stability na globální úrovni i k předcházení konfliktů na regionální a lokální úrovni, **omezení nežádoucí migrace**, bezpečnosti v oblasti životního prostředí, podpoře demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a posilování právního státu.“* (MZV 2019). Stejná věta byla i součástí Koncepce ZRS pro období 2010–2017, v níž bylo mj. zmíněno, že koncepce *„...usiluje o prohloubení chápání rozvojové spolupráce jako nástroje zahraniční politiky s aspekty bezpečnostními, ekonomickými, environmentálními, sociálními a migračními...“* (MZV 2010, s. 9). Zároveň bylo deklarováno úsilí o koherenci politik pro rozvoj (i v oblasti migrace) a o zvyšování povědomí o rozvojové spolupráci u sektorů, jichž se týká, tedy i migrace (MZV 2010).

I v aktuální Strategii ZRS je jako jeden z řídicích principů zmíněna koherence politik pro rozvoj s tím, že: *„V rámci Rady vlády pro udržitelný rozvoj v součinnosti s Radou pro ZRS bude akcentována koherence všech politik ČR tak, aby efektivně přispívaly k udržitelnému rozvoji doma i ve světě“* (MZV 2017). Zmíněna je tedy vnitřní i vnější dimenze politik. Strategie ZRS navazuje na Strategický rámec Česká republika 2030, tedy národní plán rozvoje. Ve strategickém rámci ČR 2030 je pak migrace zmíněna

²¹ Více o migraci a rozvoji v rámci ZRS v Moldavsku Říhová a Černík (2011).

ve spojení s preferencí kvalifikovaných pracovníků a správným řízením migrace, která v tom případě může být důležitá pro náš ekonomický růst. V příloze jsou pak analyzovány možné budoucí migrační tlaky s důrazem na potřebu vyvážené a konstruktivní státní politiky, prosazování tolerance a integrace budoucích imigrantů (ÚV 2017).

Migrace je ve Strategii ZRS 2018–2030 zmíněna třikrát (MZV 2017). Jedná se o podkapitoly týkající se EU, soukromého sektoru a humanitární pomoci. Poprvé je migrace zmíněna ve spojení s nutností posilování koherence rozvojové spolupráce, bezpečnosti a mezinárodního obchodu k předcházení nucené migraci. Strategie zdůrazňuje úsilí o větší zapojení soukromého sektoru. Spojení migrace a rozvoje je zde prezentováno takto: „*Současné migrační tlaky z rozvojových zemí, často spojené s hledáním ekonomických příležitostí, podobně svědčí o nutnosti poskytnout občanům v postižených zemích možnosti obživy v podobě pracovních míst, která může zajistit zejména odpovědný soukromý sektor*“ (MZV 2017, s. 18). Větší zapojení soukromého sektoru je sice mezinárodní trend, už hodnocení DAC ale zmiňovalo chybějící strategii pro odpovědné zapojení soukromého sektoru tak, aby byl opravdovým partnerem pro udržitelný růst (OECD 2016). V rámci humanitární spolupráce pak ČR usiluje o stabilizaci a zvýšení odolnosti u zemí čelících nucené migraci, vše v souladu s prioritami a zásadami ZRS (MZV 2017). Z těchto zmínek lze vyčíst, že migrace je vnímána převážně jako problém a reflexe jejího pozitivního významu pro rozvoj, který alespoň zmiňují jiné Evropské dokumenty jako Evropský konsensus o rozvoji či GAMM, zde chybí (Lebeda, Menšíková 2016, EK 2017).

Vnímání migrace v ZRS koresponduje s širším českým diskurzem „pomoci na místě“ (Werner, Horký-Hlucháň 2017). Zároveň ale zatím nedošlo k výraznější změně zaměření ZRS či výběru prioritních zemí na základě většího tlaku na krátkodobé cíle v oblasti migrace v rámci Partnerského rámce EU (Lebeda, Menšíková 2016; MZV 2017). K tématu kondicionality (rozvojová pomoc výměnou za migrační pakty apod.) byl 30. ledna 2018 uspořádán kulatý stůl v senátu o rozvojové spolupráci jako nástroji migrační politiky, který především prezentoval výsledky hodnotící zprávy projektů financovaných se Svěrenského fondu, které podle zprávy ne vždy odpovídají principům ODA (Migrační konsorcium 2018).

Co je často slyšet z úst politiků, a co je zmiňováno v koncepcích zahraniční politiky, ZRS i migrační politiky je, že hlavním cílem je zastavení nucené, ale především „neregulérní“ či „nelegální migrace“. Někde se mluví ale taky o „nežádoucí“ migraci. Omezení nelegální migrace má být dosaženo mj. i skrze vstupní i readmisní politiku a „*dlouhodobým opatřením je podpora bezpečnostní stabilizace a sociálně-ekonomického rozvoje zdrojových a tranzitních zemí a regionů v rámci bilaterální i multilaterální rozvojové spolupráce*“ (MV 2015, s. 8). Nedostatečné rozlišení pojmů legální a nelegální migrace a další podněcování neregulérních forem migrace pak podle některých politiků bylo i důvodem k odmítnutí Globálního paktu o migraci. Neregulérní migranti bývají vykreslováni skoro až zločinně, ale jak správně podotýkají Lebeda a Menšíková (2016), příčiny neregulérní migrace se běžně neliší od té regulérní. O tom, zda je člověk legální či nelegální rozhoduje migrační politika daného státu – tedy za je vítán, či ne. Nutno podotknout, že 90 % tzv. „nelegálních“ migrantů přišlo do České republiky legální cestou a migranti se do neregulérní pozice dostali až časem, např. díky vypršení víza, neprodloužení pracovní smlouvy apod (MV 2018).

Dalším problémem, který se vyskytuje v české veřejné debatě je nerozlišování pojmů uprchlík a migrant (Zavoral 2015). Z analýzy diskurzu na sociálních sítích pak vyplývá, že i Češi, kteří dané pojmy rozlišovali, se stejně stavěli k přijímání uprchlíků spíše negativně (Zavoral 2015). Převážně ale v Česku (i v Evropě) panuje názor, že „opravdové“ uprchlíky přijmout můžeme, ne tak ale tzv. „ekonomické“ (a neregulérní) migranty, tzn. lidi, kteří migrují dle názoru většiny dobrovolně, s cílem zlepšit své životní podmínky. Podobnou rétoriku měl ve svém projevu k Parlamentu ČR v době krize i tehdejší premiér Sobotka (2016). Už před lety ale Castles (2004) mluvil o migrační krizi a upozorňoval na to, že hranice mezi uprchlíkem a ekonomickým migrantem se stírá na základě přetrvávajících globálních nerovností. A to nejen ekonomických, ale i ve společnosti, lidských právech a bezpečnosti. Čím dál více bude záležet i na dopadech

změny klimatu (Lebeda, Menšíková 2016), se kterými konvenční definice uprchlíka nepočítá²².

Politický diskurz tedy jde ruku v ruce s veřejným diskurzem. Z několika výzkumů diskurzu a veřejného mínění vychází, že Češi se stavěli proti přijímání uprchlíků, především muslimů. A to i přesto, že ve srovnání s jinými státy s nízkou mírou akceptace vůči muslimům Češi nevykazují vysokou míru „víry“ v jiné náboženství a jeho důležitost pro svou národní identitu (Pew Research Centre 2018). Zároveň ale migrace v nejaktuálnějším průzkumu Eurobarometru není širokou veřejností vnímána jako akutní problém pro Česko. Přestože v roce 2015 ji jako problém č. 1 vidělo 47 % respondentů, v současnosti už jen 17 %. Předběhla ji problematika zvyšujících se nákladů na život či důchodů. Češi ale stále přistěhovalectví označují za klíčový problém na úrovni Evropské unie (EK 2018). Co se týká rozvojové pomoci, 78 % Čechů si myslí, že má smysl pomáhat rozvojovým zemím (je to pod Evropský průměr, který je ale jen o pár procent výše). Zajímavé je spojení s migrací. S tím, že finanční pomoc EU pomáhá řešit neregulérní migraci souhlasí 52 % Čechů (oproti 69 % v rámci celé EU). 70 % respondentů pak informace o rozvojové pomoci (a potažmo i migraci) získává z televize (EK 2018a), což může být klíčem pro výše popsané vnímání migrace.

Přesto, že reálně se uprchlická krize Česka nedotkla (až na zmiňované přechody a zavádění kontrol na hranicích), využily anti-imigrační rétoriku některé populistické a extremistické strany, z nichž nejvýrazněji pravděpodobně Strana přímé demokracie Tomia Okamury. Podrobněji přístupy jednotlivých politických subjektů popisuje Jungwirth (2018) nebo Faltová (2016), celkově se ale příliš nelišily – důraz byl kladen především na ochranu hranic a bezpečnost. Pro tuto práci je důležitá především pozice Ministerstva vnitra jakožto důležitého a silného aktéra v rámci migrační politiky.

²² Statutu uprchlíka udělovanému na základě Ženevské konvence z roku 1951 je vyčítáno, že vznikl v odlišné době a v dnešním světě je nedostatečný a nereflektuje komplexní realitu současných i budoucích migračních toků. Prosazení jakékoliv změny je ale v momentálně stále ještě vyostřené migrační atmosféře spíše nepravděpodobné.

To, jakým způsobem MV posílilo během uprchlické krize a spustilo programy Pomoci na místě, už bylo popsáno výše. Sekuritizace se ale nevyhnula ani vnitřní dimenzi. Bývalý ministr vnitra Chovanec vykresloval i pracovní migranty v Česku jako bezpečnostní hrozbu. Podobně problematicky se k tématu stavěl i tehdejší vedoucí odboru azylové a migrační politiky (Jungwirth 2017).

Na druhou stranu je potřeba vzít na vědomí, že změna diskurzu nastala ve větší či menší míře po celé Evropě. Český přístup je stále na hony vzdálený např. od toho Maďarského, kde byl opravdu zahájen tah proti migraci a nevládním organizacím „pomáhajícím“ migrantům. Přestože podobná rétorika zazněla občas i v českém diskurzu, nepřetavila se zatím do praxe (Jungwirth 2018). Naopak, v době krize v roce 2016 byl v Česku zahájen Státní integrační program, který má poskytovat systematictější pomoc při integraci osobám s přiznanou mezinárodní ochranou (Faltová 2016). Často je také vidět rozdíl v přístupu k migraci mezi zástupci soukromého sektoru²³, ale i třeba ministerstvy, například Ministerstvem průmyslu a obchodu nebo Ministerstvem práce a sociálních věcí. Tato ministerstva prosazují spíše liberální pragmatický přístup s tím, že ekonomika potřebuje pracovní migraci, před problematizující rétorikou MV nebo mlčením MZV.

Migrační politika České republiky je často označována za málo flexibilní, čím dál více restriktivní a jednostranně zaměřená na potřeby Česka (což je samozřejmě v rámci autonomního státu legitimní). Zároveň ale postrádá jasný a dlouhodobý záměr ve vnitřní i vnější dimenzi ve vztahu k rozvojové politice (Lebeda, Menšíková 2016), kromě podpory legální a potírání nelegální migrace (MV 2015). Co se týká české rozvojové politiky, dle Wenera a Horkého-Hlucháně (2017) lze v posledních letech vysledovat především její opětovnou fragmentaci a také pragmatizaci v rámci diskursu „pomoci na místě“. Pragmatizaci lze chápat jako posun k využívání ZRS k dosažení určitých

²³ Např. vyjádření šéfa Svazu průmyslu a dopravy Jaroslava Hanáka z roku 2015, že České firmy jsou schopny přijmout 5000 uprchlíků a úvahy o vytvoření rekvalifikační agentury pro uprchlíky (Aktuálně.cz 2015).

implicitně či explicitně stanovených cílů, (jako potlačení migrace nebo prosazování ekonomických zájmů), na úkor morálních a etických principů poskytování rozvojové pomoci (snižování chudoby a nerovností, solidarita).

Tento posun se dle Wenera (2018) dal pozorovat už během roku 2017. Pomoc na místě ustoupila do pozadí a hlavním tématem politických debat bylo odmítnutí kvót z důvodu jejich nefunkčnosti. Rozvojová spolupráce ve vztahu k migraci byla tématem parlamentních voleb, ale spíše okrajovým. Následoval opětovný pokles zájmu o rozvojovou spolupráci jako takovou, i pochyby o jejím smyslu v rámci vyšších politických kruhů. Dle Wenera (2018) se jedná návrat do situace před uprchlickou krizí. Diskurz pomoci na místě by dle Wenera a Horkého-Hlucháně (2017) do budoucna mohl nahradit trend k vyšší „ekonomizaci“ ZRS, až migrace přestane být prioritou. To naznačuje i aktuální Strategie ZRS, vyzdvihující podporu investic a zapojení velkých, ale i malých a středních podniků v rozvojových zemích (MZV 2017).

4. Metodika

Diplomová práce využívá kvalitativní přístup. Empirická část se zakládá na anonymních polostrukturovaných a hloubkových rozhovorech s odborníky z oblasti migračních či rozvojových politik a strategií. Jedná se o respondenty z veřejného, neziskového i akademického sektoru. Cílem rozhovorů bylo zhodnotit a diskutovat trendy a koherenci politik i použitých nástrojů v rámci migrace a rozvoje z pohledu pracovníků, kteří se buď podílí na tvorbě politik, nebo mají zkušenosti v rámci koordinace a implementace těchto politik a jejich nástrojů.

Výzkumné rozhovory jsou vhodnou metodou k zachycení různých (často skrytých) významů, názorů a také zkušeností. Můžou ukázat, jak rozdílné jsou názory v rámci nějaké debaty, nebo skupiny, tak i shodu ohledně určitých témat. V rámci analýzy politik je rozhovor vhodnou metodou nejen proto, že dovoluje nahlédnout za oponu toho, co se píše v oficiálních dokumentech. Pomáhá také odkrývat motivace a pohled na svět, jenž má na tvorbu politik i jejich implementaci dopad. Navíc poskytuje respondentovi možnost vysvětlit svá stanoviska a participovat na výzkumu více, než v případě pozorování nebo vyplnění dotazníku (Dunn 2005). Rizikem rozhovorů může být jejich ovlivnění výzkumníkem nebo přílišná „dojmovost“, čemuž jsem se snažila vyhnout výběrem respondentů, jejichž názor by měl být alespoň do jisté míry informovaný a založený na relevantních zkušenostech z praxe.

Při přípravě rozhovorů, jejich zpracování i kontaktování respondentů, jsem vycházela především z knihy *Key Methods in Geography*. Konkrétně se jednalo o kapitoly od Longhurst (2003) a Cope (2003). Dalším důležitým zdrojem byla kniha *Qualitative Research Methods in Human Geography* a její kapitoly o rozhovorech a kódování rozhovorů od Dunn (2005) a Cope (2005). Zdrojem praktických doporučení při analýze rozhovorů byla kniha *Handling Qualitative Data: A Practical Guide* od Richards (2005).

Sběr dat

V práci je hodnoceno vlastních 10 (R01 – R06, M07, M10, M11, M13) rozhovorů a 10 uskutečněných jinými výzkumníky. Daný postup byl zvolen z toho důvodu, že s některými respondenty, kteří jsou ve svém oboru/organizaci na klíčových (vedoucích) pozicích, rozhovory musely být realizovány vedoucím projektu či jiným pracovníkem ze strategických důvodů v rámci probíhajícího výzkumného projektu, kterého se autorka účastní. Realizace rozhovorů probíhala od září 2018 do března 2019, v rámci projektu „Chytrá migrace do České republiky“ (č. TL01000468), financovaným Technologickou agenturou České Republiky. Rozhovory ostatních výzkumníků sloužily mj. i k identifikaci problémových otázek či nových témat. Ty pak sloužily k efektivnějšímu zacílení vlastních rozhovorů. Rozhovory jsem do své práce zařadila, protože dané poznatky se z mnoha směrů jeví jako klíčové a z důvodu limitovaného množství respondentů zabývajících se tímto tématem.

Hlavní tematické okruhy byly určeny na začátku výzkumu a z nich vycházely jednotlivé konkrétní otázky, které z části byly učeny předem a z části byly doplněny na základě zjištěných nových informací z rozhovorů. Ty byly v závislosti na průběhu rozhovoru a odbornosti respondenta v případě potřeby doplněny upřesňujícími otázkami. Schéma rozhovoru ukazuje tabulka č. 2. Semi-strukturované hloubkové rozhovory byly zvoleny z toho důvodu, že umožňují následovat určitou strukturu pro hodnocení, ale zároveň si zachovávají určitou neformálnost a poskytují respondentům možnost mluvit o tématech, která jsou z jejich pohledu významná (Longhurst 2003). I proto jsou srovnatelné s dalšími využívanými rozhovory. Otázky nebyly vždy pokládány v daném pořadí, ale v závislosti na průběhu rozhovoru a expertíze respondenta. Respondenti měli tendence jednotlivé úrovně/témata směšovat, k některým se naopak nemohli všichni vyjádřit. Struktura ale sloužila k průběžné kontrole toho, zda byla pokryta všechna klíčová témata.

Tabulka 2: Schéma polo-strukturovaných rozhovorů

Téma	Obecná otázka	Doplňující otázky/body
Diskurz	Má na tvorbu politik nebo jejich implementaci vliv diskurz? Jakým způsobem?	
Nastavení a prioritizace cílů	Jak hodnotíte vývoj migrační/integrační/rozvojové politiky ČR za posledních 5-7 let? Jak hodnotíte nastavení cílů a nástrojů politik s ohledem na jejich koherenci?	Jaké jsou její hlavní klady a zápory? Hlavní trendy? Reflexe migrace v ZRS, rozvoje a koherence ve Strategii migrační politiky Jaká témata ve vztahu k migraci a rozvoji v České republice převládají?
Koordinace a implementace politik	Jak hodnotíte koordinaci a implementaci politik v praxi? Jak hodnotíte přístup ČR k „uprchlické krizi“ a řešení hlubokých příčin migrace v zemích původu? Jaká je spolupráce mezi aktéry vládního, nevládního i soukromého sektoru?	hledání synergií, minimalizace negativních dopadů Jak je téma migrace zohledněno v bilaterálních rozvojových projektech? mechanismy pro větší koherenci Rada pro ZRS, RVUR Jak by podle vašeho názoru mělo vhodné nastavení politik vypadat?
Monitoring, analýza, reporting	Jak hodnotíte monitoring/evaluaci programů a projektů? Jak hodnotíte komunikaci tématu migrace (a rozvoje) veřejnosti/parlamentu?	Jsou v rámci rozvojových projektů a sektorových politik sledovány dopady na migraci (a rozvoj) a naopak? Je snaha využít odborné výzkumné poznatky?

Zdroj: vlastní zpracování

Respondenti byli vybráni na základě jejich odbornosti (pracovní pozice v rámci MV, MVZ a dalších organizací či institucí zabývajících se migrační a rozvojovou politikou/spoluprací) nebo zkušeností z praxe, a možnosti poskytnout alespoň střednědobý pohled (více než 5 let). U výzkumů směrem „nahoru“ (Neal, McLaughlin 2009), tedy právě např. s tvůrci politik a lidmi na vedoucích pozicích, může být problémem zajistit jejich otevřenost (témata rozhovorů jsou politicky citlivá, lidé se navzájem znají a do tvorby politik často investovali svůj čas i emoce). Prvotní kontakt probíhal e-mailem a předem byl účastníkům rozhovorů představen záměr a témata výzkumu, i dotaz na svolení s nahráváním. Pro pocit většího „pohodlí“ při rozhovoru byla respondentům zaručena anonymita.

Jelikož agenda migrace, integrace a rozvoje je většinou v České praxi oddělená, každý respondent poskytl odpovědi na základě svých zkušeností a expertízy. Ne všichni se tedy vyjádřili např. ke koherenci (toto vakuum je v další části práce diskutováno), ale cílem bylo získat co nejvíce pohledů ze všech „témat“. O koherenci mluvili především experti na rozvoj, pracovníci z oblasti migrace mluvili spíše o nastavení migrační politiky a jejích dimenzích ve vztahu k rozvoji tak, jak o nich pojednává teoretická část práce, tedy i integrační stránce politiky. Většina z nich se ale vyjádřila jak k diskurzu, tak k politikám na papíře či jejich praktické implementaci, a proto jsou v další části práce politiky hodnoceny dále skrze tento model. Pokud existovaly významné rozdíly mezi hodnocením politik respondenty jednotlivých sektorů, či mezi experty na migraci nebo rozvoj, jsou v rámci výsledků zmíněny. Seznam respondentů s kódovaným označením a zařazením dle sektoru a tematické specifikace ukazuje tabulka č. 3.

Rozhovory byly nahrávány a pak doslovně přepsány. O přepis jsem se snažila co nejdříve po uskutečnění, spolu se zaznamenáním dojmů či důležitých témat, která vyplynula mimo rozhovor nebo po něm. Výběr respondentů byl vyčerpávající v tom smyslu, že neexistují již další významní experti nebo organizace v Česku, kteří by mohli přispět novými informacemi na toto téma.

Tabulka 3: Seznam respondentů

Kód	Pohlaví	Expertíza	Sektor
R01	M	Rozvojová politika	Nevládní
R02	Ž	Rozvojová politika	Veřejný
R03	Ž	Rozvojová politika	Nevládní
R04	M	Rozvojová spolupráce	Nevládní
M05	M	Migrační politika	Nevládní
R06	M	Rozvojová spolupráce	Nevládní
M07	M	Migrační a integrační politika	Nevládní
M08	Ž	Migrační politika	Veřejný
M09	M	Migrační politika	Nevládní
M10	Ž	Migrační a integrační politika	Veřejný
M11	M	Migrační politika	Akademický
M12	M	Migrační politika	Akademický
M13	Ž	Mezinárodní migrace a rozvoj	Nevládní
M14	M	Migrační politika	Veřejný
R15	M	Rozvojová politika a spolupráce	Akademický
R16	M	Rozvojová spolupráce	Nevládní
R17	M	Rozvojová politika	Veřejný
R18	M	Rozvojová politika	Veřejný
M19	M	Migrace a integrace	Nevládní
M20	Ž	Migrační a integrační politika	Akademický

Zdroj: vlastní výzkum

Analýza dat

Dalším krokem bylo kódování rozhovorů. Kódování slouží k redukci, kategorizaci a analýze získaných dat. Přiřazuje úsekům textu popisky a významy, tedy kódy, které se nějakým způsobem vztahují k výzkumným otázkám a výchozím teoretickým konceptům (Cope 2003). Kódování umožňuje hledat souvislosti – podobnosti i rozpory v rámci různých kategorií – a identifikovat klíčová témata a vzorce uvažování (Cope 2005).

Kódování probíhalo ve dvou hlavních fázích, bez pomoci software, tedy manuálně. Nejprve jsem postupně prošla všechny rozhovory a určitým segmentům textu přiřadila tzv. „*in vivo*“ otevřené kódy vycházející z mluvy respondentů, sloužící k základní kategorizaci vyskytujících se témat. V první fázi šlo tedy především o tematické kódování, které data dělí do hlavních oddílů dle jejich obsahu (Richards 2005). Souběžně s tím, ale hlavně v druhé fázi jsem přiřazovala *analytické kódy* vztahující

se již více k obecnějším kategoriím a konceptům v literatuře, reflektující význam a kontext (Cope 2003). Velké množství kódů z počátku jsem slučovala do kategorií a podkategorií (pomocí tabulek na počítači).

Data jsem se rozhodla roztřídit a interpretovat pomocí tematických sítí dle Attride-Stirling (2001). Hlavní témata, která se v rámci rozhovorů objevovala, tvoří střed sítě, tzv. „globální téma“. Na ně navazují „organizační témata“, k nimž se vážou „základní témata“. Výsledné sítě jsou v kapitole Výsledky zobrazeny v rámci schémat na obrázcích č. 3 a 4. Globální témata tvoří jednotlivé podkapitoly výsledků, v rámci, kterých jsou popsána organizační témata a základní témata v rámci každého z nich, i vztahy mezi nimi. Přímé citace rozhovorů jsou využity v případě, že nějaká výpověď dobře ilustruje či shrnuje určité téma. Výsledky jsou taktéž zhodnoceny na základě modelu cyklu koherence (obrázek č. 2) a dále diskutovány s teoretickými východisky a relevantními výzkumy k tématu koherence.

5. Výsledky

5.1 Změna paradigmatu a diskurzu

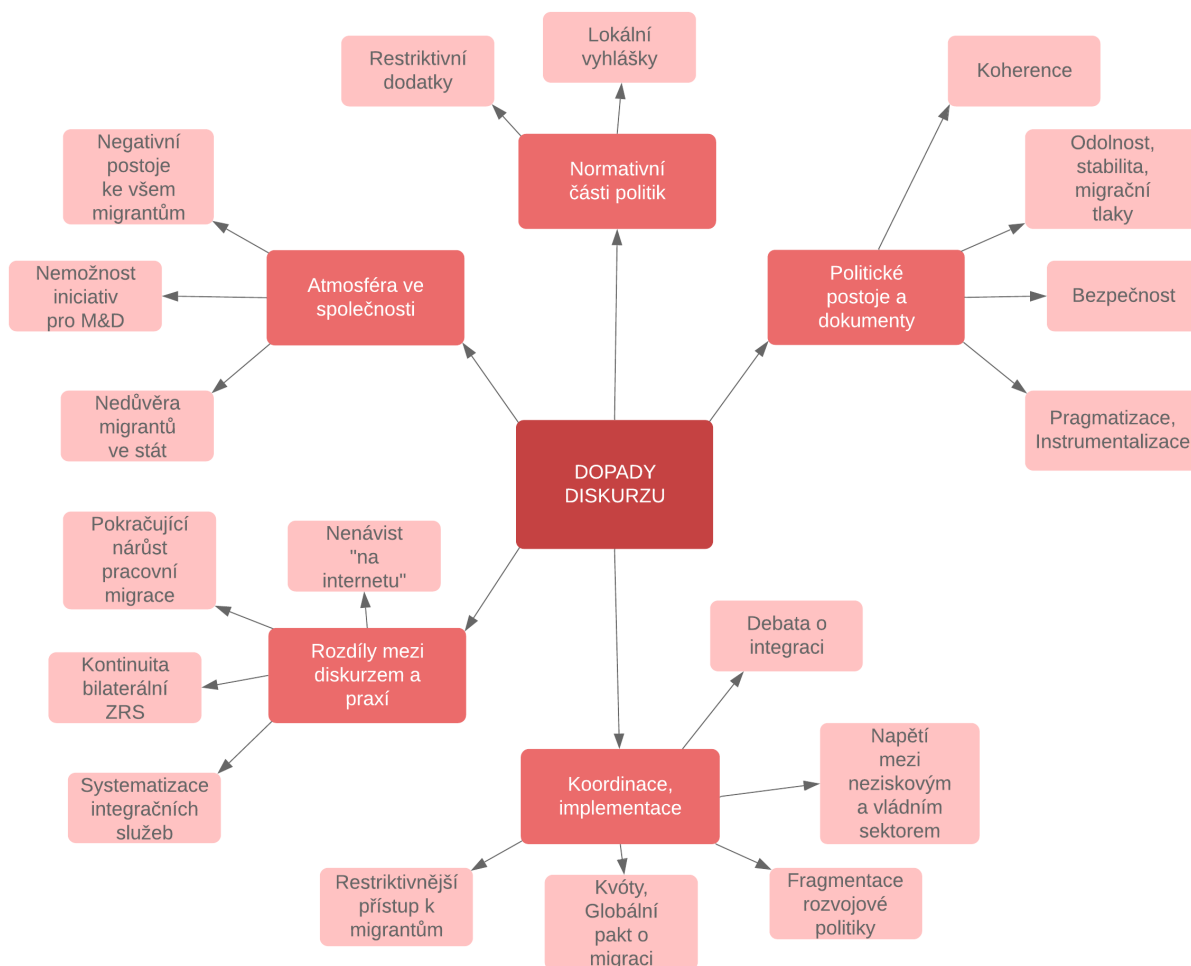
Klíčovým tématem, které se objevovalo v rámci rozhovorů, byla změna paradigmatu migrační i rozvojové politiky v důsledku obou krizí (finanční i uprchlické). Tyto dvě krize podle respondentů byly hlavní události formující směřování politik „na papíře“, ale do různé míry i v praxi. Zároveň ale panovala shoda na tom, že Česko pouze následuje globální (především evropský) vývoj. Hlavní globální téma této podkapitoly je tedy změna diskurzu a jeho dopady. Různé dopady změny diskurzu tak, jak je vnímají respondenti, ukazuje schéma na obrázku č. 3. Hlavními organizačními tématy jsou *dopady na politické postoje a dokumenty, koordinaci a implementaci, normativní části politik, na společnost, a rozpory mezi převažujícím diskursem a praxí*.

Politické postoje a dokumenty. Část respondentů vnímá především změnu přístupu k migraci a rozvoji v rámci celkového paradigmatu. Především pracovníci nevládního sektoru zmiňovali, že díky nerozlišování pojmů uprchlík a migrant a bezpečnostnímu migračnímu diskurzu některých politiků se negativní postoje k uprchlíkům přenesly i na pracovní migranty v České republice, kteří s uprchlíky z migrační „vlny“ v rámci Evropy měli pramálo společného. Finanční krize pak měla za následek změnu pohledu na imigraci do Česka – vedla k vyšší instrumentalizaci, tedy pohledu na migranty jako na dočasnou pracovní sílu. Část respondentů vnímala, že bezpečnostní aspekt v migrační politice díky MV byl vždy a za krize jen posílen.

„Jedna z těch věcí, co by se měla rozlišovat, je migrant a uprchlík. Což vláda sama moc neřeší tuhle věc. Prostě migrant je pejorativní. Bere se to, že všichni migranti jsou špatní“. (R06)

„Problematické je užití už slov v důvodových zprávách Ministertva vnitra. To jsou vyloženě slova, která dehumanizují ty zahraniční pracovníky. Nejdou po příčinách. Příčinu nárůstu kriminality hledají v těch pracovnících samotných. Nejsou si vědomi, v jakých podmínkách žijou na ubytovnách. Problémy reálně tak velké nebyly a spousta kriminality byla za dopravní přestupky apod., ale bylo to prezentováno daleko vážněji.“ (M11)

Obrázek 3: Dopady diskurzu na různé úrovně politik a společnost



Zdroj: vlastní výzkum

V rámci migrační strategie i strategie ZRS pak uprchlická krize i celkový politický vývoj v Evropě vedl k zohlednění linky migrace a rozvoje (stabilizace, odolnost, migrační tlaky) i koherence politik. Nejen u migrační, ale i rozvojové politiky lze dle respondentů pozorovat stoupající tendence k pragmatizaci – posun od spíše morálních hodnot čím dál více k vlastním zájmům, a důraz na zapojení soukromého sektoru ve smyslu hledání nových trhů.

„Co se mění, je rétorika kolem toho. Takže ve chvíli, kdy se člověk setkává s těmi lidmi, kteří to mají na starosti, tak najednou se tam daleko více začínají objevovat témata jako je bezpečnostní politika. Prevence velkých migračních toků, to je velká mantra

zejména MV. Potom se také mluví o podpoře investic. To primární zaměření na ten rozvoj těch zemí se dostává do pozadí v rétorice. Že se hlavně myslí tady na ty tři kritéria. Já si myslím, že nějakou dobu byla snaha dělat tu rozvojovou pomoc spíše na základě toho, že je to hodnota sama o sobě. Ale to se začalo měnit v rámci EU, v rámci ČR. Nemyslím si, že bychom v tom nějak vybočovali“ (R04)

Změnu ve směřování rozvojové politiky více k praktickým účelům a ústup od čistě morálních principů potvrzovali i zaměstnanci veřejné správy s tím, že se jedná o globální trend.

„Dřív bylo slovo komerční návaznost skoro sprostým slovem ve vztahu k rozvojovce a teď se mluví o synergiích mezi ekonomickou diplomacií a zahraniční rozvojovou spoluprací a že jsou to komplementární pilíře zahraniční politiky. Vidím to jako trend v rámci celé Evropy.“ (R18)

Změny v normativní rovině. Respondenti zmiňovali jako negativní restriktivní dodatky k cizineckému zákonu na celostátní úrovni, ale i bezpečnostní opatření na lokální úrovni, především v éře ministra Chovance, který svým přístupem výrazně přispěl k sekuritizaci migrace. Tato opatření byla vnímána jako neefektivní a mající minimální dopad na řešení reálných problémů, které se k migraci na lokální úrovni můžou vázat. S opatrností byla nahlížena plánovaná novela zákona, která má zavést speciální roční „cirkulační“ vízum.

„Jde vidět nejen že se mění slovník, ale že se přijímají opatření, která by napomohla té sekuritizaci, a to se ostatně odrazilo v proměnách cizineckého zákona. Myslím, že na různých polích na poli jazyka, přijímání opatření na lokální úrovni, ale i na celostátní úrovni jde vidět, jak s uprchlickou krizí a změnou rétoriky a využití antiimigračního narativu se proměňují ty oblasti a zasahují i pracovní migraci a přinášejí ospravedlnění k tomu, aby byla jen dočasná a ti lidé nemohli získat plnohodnotný status, i když přinášejí bohatství společnosti.“

„A tam (pracovní migrace) bych řekl, že ten vývoj samozřejmě i tváří v tvář zmíněné politické diskuzi směřoval k větším restrikcím. Občas až neústavním. A myslím si, že to souviselo s tím, že byl pocit, že je potřeba udělat nějaký „tvrdý“ kroky

vůči migrantům. I když to nakonec vůbec nebyli lidi z Afriky, i když to nakonec dopadalo na ty Ukrajince.“ (M20)

Změny v koordinaci, implementaci. Podle části respondentů měla změna diskurzu určité dopady i na úrovni implementace rozvojové politiky, ale spíše v rámci její humanitární části a ve formě „nadstavby“, ne celkové změny systému. Vedla k navýšení rozpočtu MV, vytvoření programu Pomoci na místě a vyčlenění prostředků v rámci specifických zemí s „migračním“ problémem, což dle většiny respondentů vede spíše k opětovné fragmentaci rozvojové politiky. Chystá se také strategie pro země Sahelu, které nejsou tradičními prioritními zeměmi české ZRS. Diskurz dále ovlivnil rozhodnutí nepřihlásit se ke Globálnímu paktu, odmítání kvót, ale i příspěvky např. do Svěřeneckého fondu pro Afriku. Dle většiny respondentů se jedná spíše o posílení MV na úkor MZV vlivem sekuritizace tématu migrace nejen v Českém kontextu, ale na celoevropské úrovni. Respondenti z nevládního sektoru také vnímali větší tlak na neziskové organizace obecně, a napjatější vztahy se sektorem veřejným.

„...je tlak na to, aby se dělaly projekty v Sahelu. A tam je teda hlavní příčinnou migrace. Vzhledem k tomu, že ten Sahel nikdy nebyl prioritou České zahraniční politiky. Takže až nově v důsledku migrační krize se tam objevil. A to je možná, co je vidět, že dochází k oslabování České rozvojové agentury a rozvojové spolupráce bilaterální, na úkor humanitární pomoci. Nebo ne na úkor, ale ty prostředky, které se věnují na humanitární pomoc tak rostou, zatímco prostředky, které jdou na tu bilaterální spolupráci tak stagnují, nebo některé programy se i škrtají. A to je možná výsledek změny toho paradigmatu.“ (R04)

„ČR je jedním z dárců v rámci Výboru pro rozvojovou pomoc OECD. Tam právě probíhá diskuze o tom, co vše může a nemůže být bráno jako rozvojová pomoc. Je tam více otázek pro tu reformu. A jednou z otázek je právě jak moc otevřít tu stávající definici rozvojové pomoci směrem k bezpečnostním opatřením Tam si myslím, že je jasný dopad té politizace rozvojové spolupráce v kontextu migrační krize. ... myslím si, že se zase vracíme k té politizaci a instrumentalizaci konkrétních nástrojů a prostředků a myslím si, že se to děje zase v kontextu té snahy řídit migraci.“ (R03).

„Otázka je, jak je to dneska, a jak tam bude do budoucna probíhat koordinace s ministerstvem zahraničních věcí, které stále i dle zákona je tím policy makerem pro zahraniční rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc... Pokud máte paralelně program, který je teď 150 milionů, ale zároveň celá česká bilaterální ZRS má asi 130 milionů. Takže tohle z našeho pohledu není moc systémové.“ (R03)

Dle nevládních pracovníků lze v praxi pozorovat restriktivnější přístup v rámci migrační politiky, především od úředníků k cizincům a preferenci kvalifikované migrace. Tu potvrzují i pracovníci veřejného sektoru. Zároveň jsou zvyšovány požadavky na integraci (plánované zavedení povinného integračního kurzu a zvýšení jazykové úrovně pro dosažení trvalého pobytu), ale to vše zároveň v kontextu dočasné migrace, která má být ideálním modelem v případě další finanční krize. Politizace migrace ale vedla i k nastartování debaty o integraci a pracovní migraci.

„Je zde snaha je co nejméně integrovat, aby se ten jejich pobyt dal přerušit a mohli rychle opustit tu zemi kdykoliv by to bylo potřeba z pohledu jejich zaměstnavatele nebo státu.“ (M11).

„Ten přístup k migraci v Česku za posledních 10 let byl takový, že přišla restrikce. Suvědomením, že jsou nějaké politické zájmy, zaznívala obava, že hrozí vyšší nezaměstnanost... A v podstatě teď, když se řeší navýšení a aktivní nábor pracovníků z Ukrajiny, se zároveň navrhuje novely, které by omezovaly právo sloučení rodiny, zaměstnanců atd. To svědčí o tom, že ten stát přistupuje k těm migrantům tak jako: my jimi zaplníme mezery na trhu práce, na které se nám nedaří získat místní.“ (M20)

Rozdíly mezi diskurzem a praxí. Někteří respondenti se domnívali, že se sice paradigma v rámci migrační i rozvojové politiky změnilo, ale jedná se převážně o rétoriku politiků. Část politiků, která veřejně haní migranty, zároveň pracovní migraci podporuje a uvědomuje si její význam pro Česko. Nábor pracovníků v realitě stále pokračuje a počet cizinců stoupá. Stejně tak je nutno rozlišovat čistě vyhrocenou politickou debatu, která je respondenty vnímána jako „hra“ s nebezpečnými následky, a stále převážně odborný přístup většiny zaměstnanců MV i MZV. Naopak dle názoru jiného respondenta alespoň politizace migrace a pokračující nárůst pracovní migrace vedla k debatě o integraci

a snaze o větší spolupráci a zlepšení integračních služeb především na lokální úrovni. Pozitivně bylo hodnoceno spuštění Státního integračního programu a síť Center pro integraci cizinců.

„To znamená ano, legální ekonomická migrace, prioritizovat, říct si co chceme, vzít potaz požadavky zaměstnavatelů, vzít v potaz požadavky a vůbec situaci samospráv, vzít v potaz požadavky a stav ostatní infrastruktury. Snažit se to prostě nějak propojit a udělat z toho nějaký kompromis, kterej bude nějakým způsobem realizovatelný.“ (M08)

Co se týká veřejného mínění, v rámci průzkumů vychází česká společnost a její postoje k cizincům velmi negativně, dle zkušenosti státních integračních pracovníků ale situace není v realitě až tak vyhrčená. Jedná se podle nich spíše o nenávisť na internetu, a především sociálních sítích. Dle některých integračních pracovníků šlo pozorovat určité změny přístupu k cizincům na lokální úrovni, ale v rámci akcí pro majoritu a cizince či vztahů mezi zaměstnanci v rámci firem se nenávislné projevy objevovaly minimálně, a ne více než dříve.

Migrace sice byla zahrnuta ve Strategii ZRS (MZV 2017), a naopak koherence v migrační strategii (MV 2015), ale v praxi to kromě vytvoření Programu na místě velký dopad na formování (bilaterální) rozvojové spolupráce nemělo. Kontinuita bilaterální spolupráce byla převážně zachována – prioritní země byly určeny už před uprchlickou krizí, a i sektorové zaměření se nijak nezměnilo směrem k migrační podmíněnosti. To je dle části respondentů dáno rezistencí MZV, ale i nízkým objemem ZRS pro „vynucení“ takových situací. Diskurz „pomoci na místě“ byl dle části respondentů využíván spíše jako záminka k odmítání pomoci uprchlíkům (přerozdělování) s tím, že Česko přispívá k řešení uprchlické krize – ale jinak (a jinde). Zároveň ale objevovaly i názory, že vývoj do budoucna je otázkou, a fragmentace i rostoucí role MV může pokračovat.

„No tak já tady spíš vnímám to, že samozřejmě ty bezpečnostní ohledy, argumenty, přešly do veřejné debaty a že v tomto směru se jaksi diskuze o migraci zformovala pod tlakem bezpečnostních argumentů, z nichž posledním bylo usnesení vlády z minulého roku pozastavit program přijímání přerozdělování uprchlíků z důvodu bezpečnostní situace v Evropě. Ale to všechno já pořád vnímám jako argumenty založené na politických úvahách

více než faktických hrozbách... nevnímám, že ve věcném přístupu k migraci by se toto uplatňovalo, a už vůbec ne pokud jde o to rozvojovou spolupráci“ (M11)

„Rozvojovka (slangový výraz pro rozvojovou pomoc) jako řízení migrace se objevuje. Před migrační krizí to téma nebylo, ale teď to téma je. Ale zase ... neznamená to, že by to mělo nějaký dopady na tu rozvojovku. Takhle. Jediný, proč je potřeba ten diskurz promoci na místě jako prevenci migrace, je odmítání kvót. My jsme jako hodní, ale nechceme žádný uprchlíky, chceme to řešit tam...ale není potřeba dokazovat, že to skutečně děláš. Není po tom poptávka ... nebylo to sekuritizovaný do té míry, že by to měnilo ten statut quo. To byly peníze, který se přihodily navíc.“ (R16)

Dopady na společnost. Uprchlická krize a s ní spojená politizace migrace podle respondentů nevládního sektoru vedla k posunu od neutrality migrace k velmi negativním, často až rasistickým projevům v rámci společnosti, což může mít dopad na situaci migrantů v Česku a jejich soužití i integraci do majoritní společnosti.

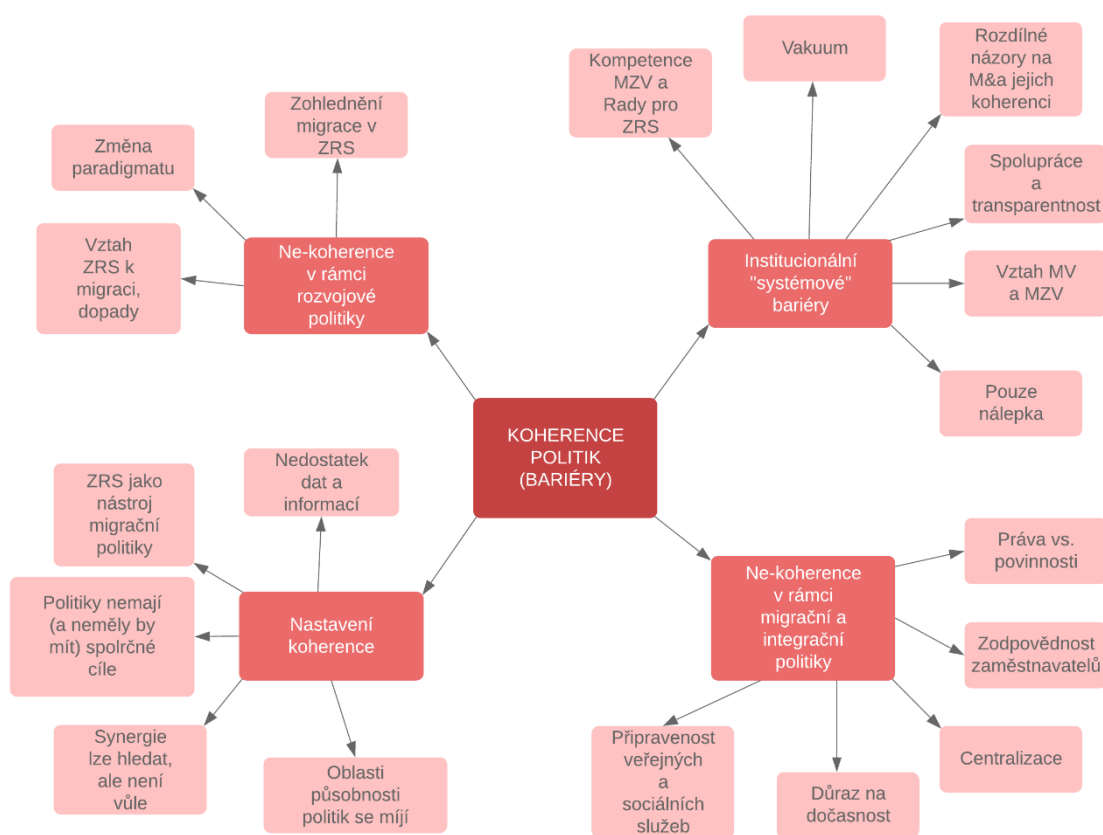
„... společnost se začala více negativně vymezovat vůči cizincům. Ale prostě pokud ta společnost bude tu jinakost odmítat, tak samozřejmě můžeme mít skvělý policies, ale k ničemu to nepovede.“ (M05)

Ze strany migrantů pak agresivní výroky některých politiků a restriktivní opatření či přístup úředníků může dle respondentů nevládního sektoru vést k nedůvěře ke státu a státním službám. To může mít za následek menší úsilí o integraci a preferenci využívání zprostředkovatelů, což jen dále přispívá k nejisté pozici migrantů a jejich marginalizaci ve společnosti i na pracovním trhu. Současné politické a společenské klima má ale dle respondentů dopady i na to, co se nedělá. Antipatie vůči migraci a uprchlíkům znesnadňují vytváření jakýkoliv pozitivních iniciativ „pro migraci“ nebo i pokusy o usměrnění veřejné debaty směrem k větší racionalitě.

5.2 Koherence politik: bariéry

Na koherenci politik v jejich deklarované i praktické rovině se názory lišily. Velká část respondentů se ale shodla na tom, že koherence je důležitá – a že v této oblasti existují velké rezervy (R1 – R06, M12, M3, R15, R16). Ve spojení s koherencí byla identifikována čtyři organizační témata (obrázek č. 4), která budou jednotlivě diskutována. Jedná se o *problémy v nastavení koherence, institucionální „systémové“ ne-koherence, a ne-koherence v rámci migrační i rozvojové politiky.*

Obrázek 4: Bariéry koherence politik



Zdroj: vlastní výzkum

Nastavení koherence. Prvním tématem často zmiňovaným ve spojení s koherencí bylo nastavení cílů politik. Většina respondentů se vyjádřila v tom smyslu, že problém vězí v tom, že obě politiky sledují jiné cíle a geograficky jsou zaměřené na jiné oblasti – tedy prioritní země ZRS nejsou primárními zdrojovými zeměmi migrace ze současné uprchlické vlny, ani obecně. Byli jimi např. Ukrajina nebo Vietnam, ale ty byly se

seznamu prioritních zemí vypuštěny. Migrace dle státních pracovníků byla v aktuální Strategii ZRS reflektována, ale ne na úkor dlouhodobých cílů a principů české rozvojové politiky.

„My máme svoje programy, země. Samozřejmě to souvisí, my, když děláme rozvoj. spolupráci tak samozřejmě pomáháme v tom místě. Snižujeme chudobu, zvyšujeme životní úroveň a napomáháme rozvinout potenciál k udržitelnému ekonomickému a sociálnímu rozvoji a tím se omezují tlaky na tu migraci. Ale naše prioritní země nejsou primárně zdrojové země migrace“ (R18)

„My to máme v té strategii. Přípravovaná v minulém roce, vláda to schvalovala, tak jsme se na tu migraci dívali. Všude je nějaký migrační aspekt. My jedeme podle strategie a zaměřujeme se na programy, kde otázka migrace je. Ale není to tak, že bychom zahodili to, co děláme doposud. Migrace jako fenomén ano, je to jeden z elementů, který je zahrnutý do toho uvažování, ale zdaleka ne jedinej a nejdůležitější.“ (R17)

„...ta politická úroveň je nutí, pokud nechtějí být na té straně Fortress Europe přijmout tento argument (pomoc na místě), ale teď je otázka, jak to vlastně dělat. Tahle debata vůbec jako neprobíhá. Myslím, že ministerstvo zahraničních věcí se tomuto tématu vyhýbá. Už jenom kvůli tomu, jaký jsou prioritní země, který máme.“ (R1)

Jako bariéru ke koherenci nevnímali respondenti jen sladit priority, ale i celkový nedostatek informací a příkladů dobré praxe. Respondenti neměli jasnou představu, jak by koherence měla vypadat, a jaká hlediska by měla být upřednostněna. Většina respondentů nevládního sektoru vnímala obě politiky v současnosti jako nekoherentní. Jejich případná koherence byla ale především vnímána negativně, v obavě, že může vést ke zneužívání rozvojové politiky jako nástroje migrační politiky pod vlivem globálních trendů. Zatím se ale takový trend podle jejich zkušeností do praxe neprojevil a budoucnost zůstává otázkou.

„Využívat ty toky tam a zpět, to cílem není. Ale určitě se vede diskuze a Česká rozvojová agentura bude součástí té diskuze, migrace je téma a je potřebně aktivně reagovat na ty výzvy, které jsou. Otázka je jak. Rozvojová spolupráce je jeden z nástrojů,

jak migrační tlaky omezit, nebo na ně cílit. To je ale diskuze nad rámec současných prioritních zemí.“ (R18)

Část respondentů vnímá, že by mezi oběma politikami bylo možno hledat synergie, a jedná se o nevyužitou příležitost. V současnosti to ale není to v současnosti prioritou. Nejčastěji byla zmiňována oblast remitencí (např. R06, R02, R03, R15) nebo projekty v hlavních zdrojových zemích migrace (M12) do Česka (ve spolupráci s diasporou), včetně návratů a reintegrace. Jako další např. integrační opatření na posílení práv cizinců s tím, že v současnosti takové iniciativy neumožňuje společenské klima, jak již bylo zmíněno v podkapitole o vlivu diskurzu. Jeden z respondentů (R01) viděl cestu ke koherenci především ve zvyšování opravdového partnerství mezi jednotlivými sektory, ale především mezi donory a příjemci ZRS, což v současnosti pokulhává. Mezi respondenty se objevoval názor, že problémem pro koherenci je i absence jasného a dlouhodobého záměru migrační politiky (v její vnitřní i vnější dimenzi). Dle státních pracovníků je hlavní dlouhodobou prioritou kvalifikovaná migrace.

„Existuje spousta věcí, kde by se překrývat mohly. Že bychom některé z těch lidí využívali jako experty, jako kontaktní osoby k tomu, aby nám pomáhali při řešení situací ať už v humanitárce či rozvojovce. Ale to se neděje, pokud já vím. V organizacích najdeš migrantů a zkušeností od nich minimum. Takže koherence politik je slabá a je to základní věc, na který by se mělo pracovat.“ (R16)

Dle názoru další části respondentů migrační a rozvojová politika nemůžou sledovat společné cíle nejen kvůli odlišným agendám, ale kvůli jejich samotné podstatě (jiné cíle, zaměření na jiné skupiny obyvatel, země atd.). Pokusy o jejich směřování tak mohou vést spíše k negativně vnímané koherenci ve smyslu tlaku na kondicionalitu rozvojové pomoci ke kontrole migrace. Lepší je proto podle nich praktikovat politiky odděleně, jako doposud.

„Podle mě, i podle těch rozvojových organizací rozvoj má být postavený na potřebách na místě. To, co tady teď vzniká tady v Evropě, vzniká na základě politických problémů tady. A to je základní rozpor mezi tou migrační a rozvojovou politikou podle

mě. My budeme vždy chtít pracovat s těmi nejchudšími, který si myslíme (a vidíme), že to potřebují. Ale to nejsou ti, co migrují. (R01)

„Tak já si myslím, že ve chvíli, kdy se budou dělat rozvojové projekty, které nejsou primárně zaměřené na migraci, tak to povede spíše k tomu pozitivnímu výsledku, než naopak. Takže je dlouhodobě z praktického i nějakého morálního hlediska přispívat k rozvoji těch zemí a snižovat šanci, že budou migrovat ti úplně nejchudší. A zároveň zvyšovat šanci, že tam bude více vzdělaných lidí, kteří když se rozhodnou migrovat, tak to bude více na základě nějakého kvalifikovaného rozhodnutí a mají příležitosti, než se snažit o nějaká represivní opatření“ (R04).

Institucionální „systémová“ ne-koherence. Kromě problematiky nastavení politik k vzájemné koherenci zmiňovali respondenti často i „systém“ a bariéry spojené s institucionálním nastavením, regulatorním rámcem a kompetencemi.

Prvním problémem jsou rozdílné názory mezi politiky i odborníky v tom, jak ke koherenci přistupovat a jaké oblasti preferovat. Především jde o nazírání vztahu migrace a rozvoje. U respondentů z veřejného sektoru z rozvojové sféry byla migrace vnímána často jako problém způsobený nedostatkem rozvoje, ale s tím, že důvody k migraci jsou často dost komplexní a není v moci projektů je ovlivnit. I když spojení migrací a rozvojem tyto respondenti vnímají. U respondentů z veřejného sektoru zabývajících se migrací byla migrace nazírána více pragmaticky, a především z jednoho úhlu pohledu – jako potřebná pro českou ekonomiku (příp. i z demografického hlediska). Zaměstnanci z rozvojového sektoru se k tématu stavěli velmi opatrně, s tím, že rozvojová pomoc by měla především bránit nucené migraci. Hledisko zdrojových zemí bylo bráno v potaz minimálně.

„Teď to je otázka. Protože vlastně i ty normativy se nám tu nastavují hrozně blbě. Pomáháme my Ukrajině tím, že ty lidi přijímáme na práci a oni pak posílají domů remittance, nebo to je zásadní brain drain a mají ty lidi zůstat doma?“ (M05)

Část respondentů vyjádřila názor, že koherence ať už migrační a rozvojové politiky nebo politik pro rozvoj zůstává spíše nálepku. Diskurz pomoci na místě apod. slouží k „uklidnění veřejnost“, ale reálné dopady českých iniciativ na migraci (nejen) pod taktovkou MV jsou nejasné, stejně tak reálné úsilí o koherenci. V rámci Rady pro ZRS

koherence ani téma migrace a rozvoje není prioritní. Problematika koherence pro rozvoj je viděna jako velmi politicky citlivé téma, které se dotýká mnoha oblastí, ale zároveň chybí „vlastnictví“ tohoto tématu mezi jednotlivými sektory. Dle pracovníků neziskových organizací byla migrace a rozvoj a koherence politik pro rozvoj tématem několik let zpět, ale spíše se od této agendy upouští v souvislosti s nemožností prosadit nějaké změny v současné společenské atmosféře.

Dalším problémem především z pohledu nevládních pracovníků je vztah MV a MZV. MZV a Odbor zahraniční rozvojové spolupráce nemá dle respondentů dostatečnou politickou sílu a podporu (a stejně tak legislativní pravomoci). Navíc se od tématu koherence migrace a rozvoje spíše cíleně distancuje (dle vyjádření pracovníků veřejného sektoru). Důvodem je obava z využívání agendy ZRS k proti-migračním cílům. Celkově agendě rozvojové politiky i spolupráce dlouhodobě chybí politická podpora a silná osobnost, která by téma a jeho důležitost prosadila.

„Snaha je spolu komunikovat, ale že bychom se výslovně věnovali této agendě, to ne. Jedna věc je, Česká rozvojová agentura i Ministerstvo vnitra, jsme členové Rady rozvojové spolupráce. A je vždy snaha hledat synergie mezi aktéry podílejícími se na té rozvojové spolupráce. Ale že by tam byl aktivní dialog, který by se týkal migrace, to není. My máme svoje programy, země...“ (R18)

„Migraci jako prioritní téma koherence politik pro rozvoj nemáme a zase je tam několik důvodů. Jeden je, že Česká republika není cílová země migrace...takže...brát si to téma, jen proto, že je to téma asi nedává moc smysl. A samozřejmě Ministerstvo vnitra, které by muselo být naším partnerem se v migrační politice snaží být hodně asertivní a samostatné. Je jasné, že v zahraniční chtějí prosazovat věci, které by třeba Ministerstvo zahraničních věcí neprosazovalo.“ (R2)

Jako bariéra se ukázala i celková neznalost tématu migrace mezi tradičními rozvojovými pracovníky, a naopak rozvoje mezi pracovníky v oblasti migrace. Migrace pro rozvoj v Českém prostředí téma není. V rámci agendy koherence politik pro rozvoj pak migrační politika je v pozadí, preferována jsou témata politiky obchodní, zemědělské či daňové. Několik respondentů samo vnímalo, že v této oblasti v Česku panuje vakuum,

a jednotlivé sektory o sobě moc neví. Každý sleduje čistě svoji agendu – buď rozvojové či migrační (a v rámci té ještě integrační) politiky. V rámci MZV byla v důsledku krize zřízena pozice zvláštního zmocněnce pro migraci, ale např. respondent M05 o této funkci vyjádřil určité pochyby: „...jsou na tom úřadě ztracený, nemají tam institucionální podporu a jsou tam, podle mě, aby tam někdo takovej byl, ale ani pořádně neví, co mají dělat“.

K vakuu se váže také celková spolupráce a komunikace mezi ministerstvy i nevládním a soukromým sektorem. Pozitivně byla hodnocena možnost připomínkovat aktuální Strategii ZRS (MZV 2017) a další dokumenty. Ke koordinaci byla sice ustanovena Rada pro ZRS a většina respondentů vnímala kladně její existenci a možnost se k různým agendám vyjadřovat. Zároveň ale promítnutí (kvalitních) připomínek do praxe už není dle pracovníků nevládního sektoru samozřejmostí. Kvalita evaluací rozvojových projektů (a především jejich zavedení) byla hodnocena veskrze pozitivně, méně už „*learning process*“, tedy aplikace výsledků evaluací pro zlepšení projektů. Problematické jsou nízké kompetence Rady pro ZRS v rámci prosazování (jakékoliv) koherence napříč ministerstvy a jednotlivými agendami. Pracovníci nevládního sektoru vnímali jako problém nízkou schopnost v rámci Rady např. k tématu koherence nějaké změny prosadit. To se váže i k vnímanému napětí popisovanému v rámci dopadů diskurzu.

„My obecně si vážíme participativního přístupu Odboru rozvojové spolupráce. Na druhou stranu je důležité říci, že v poslední době, a bylo to už v době přípravy nové strategie...my jsme přizváni, ale je už problém vidět, jak moc jsou vypořádané ty naše vstupy. Byly asi doby, kdy jsme vnímali, že ty naše podněty jsou vnímány více partnersky. Ale stále je to více pozitivní než negativní. Myslím, že tam je nějaké to politické klima. Co se promítlo do té státní správy. Pak je to otázka, jak moc ty postupy jsou nastaveny participativně. Jak moc to jeden člověk dokáže změnit, nebo ne.“ (R03)

Ne-koherence rámci migrační a integrační politiky. Respondenti identifikovali několik bariér v koherenci pro migraci a rozvoj v rámci integrační politiky a přístupu k migraci. Jsou jimi tlak na dočasnost, rozpor mezi právy a povinnostmi, centralizace systému pod MV a role zaměstnavatelů.

Jako problémový pro integraci je viděn důraz na „dočasnost“ pobytu (cirkulační migraci) i sekuritizace migrace, a udržování migrantů v nejisté pozici na pracovním trhu i v oprávnění k pobytu. Hlavním trendem v rámci migrační politiky je dle dotázaných snaha o řízení migrace jako dočasné. Důkazem pro to je chystaná novela zákona pro zavedení jednoročního „cirkulačního“ víza, nedostatečný tlak na zaměstnavatele a jejich zodpovědnost, zvyšující se nároky na integraci cizinců a náročnější požadavky pro slučování rodin či získání trvalého pobytu. Část respondentů z veřejného sektoru vnímala, že některým migrantům dočasnost vyhovuje, stejně tak práce za náročných podmínek.

„Ja vycházim z toho, že tenhle typ ty migrace krátkodobý maj všechny imigrační státy. Já si zas nemyslim, že to je pro ty Ukrajince tak nevýhodný. Spoustu z nich chce prostě jen přijet na rok, vydělat si, vrátit se domů, zvážit si jestli přijede ještě na jeden rok. A v podstatě ten člověk tady může rok pracovat, může si tady najít už tu výš kvalifikovanou práci na tu zaměstnaneckou kartu...Je to slabší pobytový status na cirkulární migraci. Nevylučuje to, že se nedá použít i ten silnej. Ale ten silnej bychom radši, kdyby se požíval právě pro tu high skilled migration a pro tu rodinnou, jak jsme říkali, migraci s osídlením“. (M08)

Dle nevládních pracovníků ale jedno souvisí s druhým.

„...jsou ve velmi nesnadné pozici, když ví, že tu musí být krátkou dob a za tu dobu vydělat co nejvíce peněz. Díky tomu jsou ochotni kývnout třeba na horší pracovní podmínky – delší pracovní den, víkendy, nemít příplatky za svátky, a i přesahovat i pracovní doby stanovený zákoníkem práce... (M11)

„...pokud bude u toho cirkulárního víza, že bude třeba vyřízeno rychleji, levněji, tak to může pro toho migranta mít nějakou výhodu. Ale není výhodou to, že je nucen po roce odejít.“ (M20)

„...cirkulační migrace může fungovat u sezónních zaměstnanců, ale to, co se teď snažíme, je nahrnout sem lidi, který budou vlastně napůl. Že budou cirkulární, ale ta cirkulárnost bude daná cyklem ty ekonomiky, ne sezónníma pracema. Takže to budou lidi, který přijedou, usaděj se, a pak tam chvíli budou, a pokud ta ekonomika bude šlapat, tak budou mít práci, a pokud nebude, tak je vyhodíme jako první a zase pojedou domů.“ (M05)

„V zásadě jsme zemí zavřenou. Která i ty, kteří sem přijdou, pokud možno nutí, aby zase odjeli. A jejich integrace, to že uspějou a získají zde práva a nepodléhají migrační politice, tak se to spíš bere, jako, že to je nežádoucí a nemělo by toho být moc“ (M09).

Kladně bylo hodnoceno plánované zavedení povinného integračního kurzu, který dle pracovníků veřejného i nevládního sektoru může přispět k větší informovanosti migrantů a méně problémům při životě v Česku. Stejně tak byl vnímáno zvýšení úrovně jazykového testu pro dosažení trvalého pobytu. Zároveň s tím ale respondenti poukazovali na to, že na migranty musí být kladeny reálné požadavky vzhledem k jejich často vysokému pracovnímu zatížení. Práva a povinnosti by měly být vyvážené, a to jak na straně migrantů, tak zaměstnavatelů.

Pracovníci veřejného sektoru sice hodnotí „systém“ jako pro někoho možná složitý, ale nastavený správně. Zodpovědnost přičítají spíše jednotlivým migrantům. Zaměstnanci nevládního sektoru situaci vnímají tak, že migrantům jsou často kladeny překážky a hledají se „problémy“. A to i v případě kvalifikovaných migrantů, jejichž imigrace je dle strategie preferována. Důraz tedy kladou spíše na systémové bariéry. Celkově negativně byla hodnocena přípravenost sociálních a veřejných služeb na nárůst pracovní migrace. Jako důležité integrační bariéry byly uváděny problematika nákladného a nedostatečného komerčního zdravotního pojištění pro cizince, nedostatečné kapacity a strategie pro vzdělávání dětí i mladistvých cizinců, problematika bydlení, ne/možnost volit a v neposlední řadě také agenturní zaměstnávání.

„Já si úplně nemyslím, že ten systém je složitý. Ale je pravda, že v některých státech je to věc větší důvěry v toho člověka, že když chce jít pracovat, tak přijde pracovat a nejde sem zneužívat sociální systém.“ (M13)

„Pořád je to takový (systém) použit a vyhodit. Kdežto na Západě mi přijde, že když už ten člověk má legální pobyt, tak se mnohem víc může spolehnout na to, že mu ten stát bude více pomáhat než škodit ... Myslím si, že na tom trhu práce je problém, že málokdy dosáhnou na ty pracovní smlouvy jakoby my. Že to je přes agenturu, živnost'ák, já bych to nazval překerní prací. Kdyby se dostali do stejného postavení a prostředí, jako jsme my,

tn. mnohem větší interakce s Čechama, tak by to bylo lepší. Tam pořád vidím problém, že cizinci žijí vedle nás, ne mezi námi. Že se nemůžou účastnit voleb.“ (M19)

Jako systémově pozitivní krok vpřed bylo viděno vytvoření Státního integračního programu a sítě Center pro integraci cizinců. S rezervou ale byla vnímána přetrvávající centralizace veškeré agendy v rámci Ministerstva vnitra. Dle nevládních pracovníků by orgán, jehož hlavní starostí je „bezpečnost“, neměl spravovat agendu integrace. Dominantní role MV v migrační politice byla respondenty z nevládního sektoru vnímána spíše negativně. Větší roli a podíl na rozhodování by dle jejich názoru měly mít samosprávy a systém by měl být více decentralizovaný, jelikož integrace se odehrává především na regionální a lokální úrovni. Právě nízké zapojení samospráv bylo i respondenty z veřejného sektoru vnímáno jako jeden z faktorů vedoucích k „problémům“ s migrací v rámci měst a obcí, jako je přetížená (či naprosto nedostatečná) infrastruktura a veřejné služby (lékaři, školy, bydlení). Dle části respondentů je chyba v přístupu samospráv, dle druhé části respondentů vězí problém právě v centralizaci a nízké možnosti něco ovlivnit.

„...ten příliv imigrantů by neměl být dělaný jen s vidinou zisku, který z toho plyne. Mělo by to být dělané velmi obezřetně a s přihlédnutím k důsledkům, které to vše má, protože jinak to dostává třeba některé regiony pod šílený tlak a ty místní samosprávy nemají moc šanci to ovlivnit.“ (M07)

K integraci v regionech se váže i další téma. Problém vnímaný všemi respondenty jsou zaměstnavatelé, jejichž nízkou zodpovědnost zmiňovali jak zástupci nevládního, tak veřejného sektoru. Podle nich mají klíčovou roli v integraci i v dopadech na životy místních. Respondenti z veřejného sektoru poukazovali na to, že právě oni nehledí na kapacity systému a chtějí stále více pracovníků, pro které ale není dostatek služeb, ubytování aj. Kriticky bylo vnímáno výše zmíněné využívání agentur a nízká spolupráce s nevládními organizacemi i krajskými integračními centry, či nedostatečné ohodnocení zaměstnanců. Agentury sice pomůžou a zjednoduší nábor zaměstnanců, ale často výrazně přispívají i k jejich vykořisťování. Podle státních integračních pracovníků jsou to často spíše zaměstnavatelé, kteří drží zaměstnance na minimální mzdě, která jim neumožňuje dosáhnout na potřebnou výši příjmu např. pro sloučení rodiny. Zároveň ale respondenti

dodávali, že u některých zaměstnavatelů lze zaznamenat větší snahu a posun v přístupu ke svým zaměstnancům. Jako příklad dobré praxe byla často uváděna firma Škoda.

Ne-koherence v rámci rozvojové politiky. Respondenti hodnotili současnou rozvojovou politiku „na papíře“ a zachování kontinuity ZRS a prioritních zemí i sektorů spíše pozitivně. V udržení statusu quo ale část z nich viděla promarněnou příležitost v oblasti migrace. Někteří respondenti vnímali výběr prioritních zemí jako vedený politickými a ekonomickými zájmy či „kompromisy“, spíše než odborností. V rámci tvoření nové strategie byla dle státních pracovníků migrace reflektována („migrační pozadí“ v prioritních zemích), ale výrazným způsobem se to do tvorby dvoustranných plánů nebo identifikace projektů neprojevovalo. Nevládní pracovníci kritizovali nízký podíl i nárůst rozpočtu bilaterální ZRS. To dle jejich názoru ovlivňuje formulaci a výsledky projektů, tedy celkovou efektivnost české ODA.

Navíc vztah a dopady ZRS na migraci nejsou známé a nejsou nijak sledovány, za prvé z důvodu problematiky nastavení indikátorů a vlivu externích faktorů, za druhé opět ze strachu z využívání ZRS k „potlačování migrace“. Většina respondentů se vyjadřovala, že „nechtějí lidi držet na místě“ a v případě zohlednění migrace v rámci jejich projektů ZRS (které necílí vyloženě na migraci) by to k tomu mohlo směřovat. S opatrností byla hodnocena efektivnost programu Stipendií pro studenty z rozvojových zemí v rámci alokovaného rozpočtu, ve srovnání s rozpočtem na celou bilaterální ZRS. Program ale dle pracovníků veřejného sektoru byl před nedávnem schválen v nové podobě na základě doporučení evaluací (užší počet zemí, posun k větší spolupráci mezi univerzitami, studium v AJ s kurzy „českých reálií“). Cílem změn je, aby se víc studentů vracelo zpět do svých domovských zemí a opravdu využilo nabytých znalostí pro její „rozvoj“ (což se v současnosti spíše neděje, resp. není dostatek dat). Především ale panoval názor, že cílová skupina, se kterou se pracuje v rámci projektů rozvojové pomoci, jsou ti „nejchudší“, kteří nemigrují.

„Říkáme, že ty projekty mají možnost. Ale ve výsledku samozřejmě to tak není. Protože ta migrace je velice komplikovaný proces. Ale pak taky je rozdíl, zda migrují miliony osob před suchem, nebo několik tisíc vzdělaných lidí. Takže ty rozvojové projekty mají potenciál tu migraci měnit kvalitativně. (R04)

„Tak ono se dá říct, že vlastně ty dopady migrační se vyhodnocují. Byť ne tak, že bychom to měli jako nějaký primární cíl omezit tu migraci nebo stabilizovat. No nebo stabilizovat lidi ve smyslu živobytí v jejich zemi to tam často je to téma. Ale vlastně paradoxně to je stejné i v humanitárce, vlastně opatření na snižování rizik a katastrof. Že vlastně když děláte projekty, kde je cílem podpořit zdroje obživy lidí v tom místě, kde žijí, tak vlastně těžko můžete chtít zároveň měřit, jaký to má dopad na migraci, protože nemůžete zároveň je podporovat a zároveň ne.“ (R02)

„...vliv na mezinárodní migraci ještě s velikostí těch projektů, pro to neexistuje žádná, ani anekdotická evidence. Z hlediska PR to stačí. Jsme v Etiopii, bráníme migraci, aby tam lidi měli živobytí a nešli sem. Ale prostě základní věc, že ministerstvo zahraničních věcí, Česká rozvojová agentura, a nakonec i neziskovky to chtěly zachovat, tak jak to je. Ty svoje země. Jsou tam ekonomický zájmy. Nikdo nepřišel a neřekl teď uděláme Jordánsko, Irák prioritní zemi. Podařilo se rozvojovku zakonzervovat, navýšení bylo směšný.“ (R16)

„Protože problém, který tam vidím ještě, je že rozvojový projekt se nějakým způsobem měří, máme nějaké indikátory (evaluace). Ale v těch indikátorech nejde zachytit, zda lidi zůstávají, nebo nezůstávají. Projekt X míří na podporu zaměstnání mladých lidí. Indikátory jsou, kolik lidí na konci projektu má práci. Ale my nevíme, zda lidi díky těm penězům odejdou, nebo zůstanou. A to si myslím, že je velký problém tady toho přístupu. Ale my zase nechceme dělat projekty pro tohle... (R01)

„My tomu vlastně obecně říkáme, že rozvojové projekty jsou něco, co zabraňuje nucené migraci, což já vnímám jako že tam přistupuje nějaký faktor, který nutí lidi odcházet z toho místa. A ten faktor může být třeba, a to je něco co my děláme, jednoduše řečeno učili jsme lidi určitý zemědělský postupy a pěstování typu plodin, který pomůžou bojovat se suchem...“ (R01)

V konečném výsledku, jako hlavní trend v rámci současné rozvojové politiky byla vnímána změna paradigmatu a posun k její pragmatizaci. Tu respondenti viděli především v úsilí o zapojení soukromého sektoru, opět v důsledku širších globálních trendů. Zapojení soukromého sektoru a v souvislosti s tím vytváření nových nástrojů (např.

program Záruka – výhodnější úvěry od státu pro vstup na rizikové trhy) bylo vnímáno pozitivně, ale jediné v případě, že bude existovat jasná strategie pro výběr a evaluaci projektů s přidanou hodnotou, které budou opravdu „udržitelné“. Tento systém v současnosti dle respondentů propracovaný není, a starší nástroje pro zapojení soukromého sektoru (nástroj B2B) jsou teprve letos poprvé evaluovány. Téma migrace a rozvoje, ale i koherence politik, bylo vnímáno jako spíše ustupující do pozadí. Především kvůli složitosti a citlivosti této agendy, i odlišnosti politických zájmů.

„Za mě, protože je to vlastně celý politická agenda, ten problém Cílů udržitelného rozvoje je, že je to tak komplexní, že tam je energetika, zemědělství atd. a to je vlastně politický program. Nevím, jak moc vlastně je to celý prosaditelný. A tím pádem koherence politik...na tý migraci je to strašně vidět. To je tak citlivý téma, že to, že veřejně říct, že někdo podporuje migraci, nebo ulehčuje migrantům to, aby migrovali, tak to je politická sebevražda.“ (R01)

„Nemělo by být cílem zapojení soukromého sektoru pro zapojení soukromého sektoru. A nemělo by být dostačující říci: stačí, když tam vytvoříte pracovní místa. Jo, zase je otázka, jak je to udržitelné, jak ty pracovní místa jsou nastavena, když to přeženu, zda jsou důstojná ... je důležité, jak může to přispět ke zlepšování místního podnikatelského prostředí, předávání know-how.“ (R03)

5.3 Shrnutí: hlavní pozitivní a negativní trendy

Během rozhovorů bylo respondenty identifikováno několik klíčových pozitivních i negativních „trendů“ či charakteristik migrační a rozvojové politiky. Nejčastěji byl zmiňován „systém“ a jeho nastavení, tedy především institucionální nebo legislativní rámec, role soukromého sektoru v migrační i rozvojové politice, role Ministerstva vnitra i pragmatičnost obou politik. Trendy přehledně ukazuje tabulka č. 4. V rámci tabulky se některé trendy nachází jak v negativním, tak pozitivním sloupci, což ukazuje rozdílné vnímání některých tématy jednotlivými respondenty, ale také to, že situace je málokdy černobílá, a každá změna má různorodé dopady.

Rozvojová politika

V rámci rozvojové politiky byl jako pozitivní pracovníky veřejného i nevládního sektoru vnímán proces transformace rozvojové agendy pod MZV a ČRA, který dle zástupců státní sféry vedl k vyšší koordinaci jak na české, tak evropské úrovni. Přispěl i k transparentnosti a koherenci mezi jednotlivými aktéry podílející se na ZRS. Nastavení cílů rozvojové politiky na papíře bylo hodnoceno vesměs pozitivně. Spíše pozitivně byla hodnocena kontinuita prioritních zemí i zaměření projektů. Respondenti by preferovali vyšší míru transparentnosti. Kritizováno bylo nezveřejňování výsledků rozhodnutí z dotačních řízení o projekty v rámci ZRS. Kladně byla hodnocena možnost připomínkovat aktuální Strategii ZRS a další dokumenty, ovšem jistota o využití připomínek v praxi už byla menší. Stejně tak evaluace a jejich výsledky nejsou dle respondentů vždy aplikovány pro zlepšení nástrojů a programů/projektů ZRS.

Kvalita evaluací ale byla hodnocena veskrze pozitivně. Jako problémový viděli respondenti projektový management, projektový cyklus (krátké projekty, systém financování) a systém nástrojů ZRS, který neumožňuje větší předvídatelnost a efektivitu ZRS (která se ale stále spíše lepší, než zhoršuje). Pracovníky nevládního sektoru byl kritizován nízký nárůst financí na ODA a jeho ad-hoc fragmentace na program „Pomoc na místě“ vedoucí spíše k vnitřní ne-koherenci. Pracovníci MZV se ale vyjadřovali ve smyslu, že komunikace a koordinace s MV probíhá bez problémů a výsledný stav je založený na dohodě. Program jako takový byl hodnocen neutrálně. Nedostatečný rozpočet

pak byl zmiňován i ve spojení s nízkým počtem „expertů“ v rámci ORS a ČRA zodpovědných identifikaci programů a projektů. Ke stagnaci rozpočtu a zakořenění systému vede dle respondentů nedostatečná politická podpora ZRS jako takové, ale i politická síla MZV a vůle prosadit změny.

Migrační a integrační politika

V rámci migrační a integrační politiky byly obě strategie (koncepte) hodnoceny poměrně kladně, ale dle pracovníků nevládního sektoru chybí migrační politice jasné deklarovaná dlouhodobá vize. Veskrze pozitivně byla hodnocena opatření pro vyšší jazykovou úroveň pro dosažení trvalého pobytu a povinné integrační kurzy. Celkově ale byly pozorovány tendence k restriktivnímu přístupu k migrantům, které ale nešly ruku v ruce s dostatečnými právy a motivací pro integraci migrantů. Negativně byl vnímán trend cirkulační migrace v jejím současném nastavení, podporující prekarizaci práce. Jako spíše pomalý, neschopný reagovat na aktuální situaci a netransparentní, byl hodnocen vízový systém. Zavedení Režimu Ukrajina pro nábor zaměstnanců bylo hodnoceno spíše pozitivně. Dle respondentů alespoň do určité míry přispěl k rychlejšímu získání víza a transparentnosti, s tím, že to ale pořád není dostatečně systémové řešení. Velmi negativně byla respondenty z vládního i nevládního sektoru vnímána stále silná role zprostředkovatelů v rámci pracovní migrace poutající se k nízké odpovědnosti zaměstnavatelů na poli pracovní migrace. Všichni respondenti zdůrazňovali jak potřebu většího zapojení samospráv, tak i zaměstnavatelů v regionech a lokalitách s nárůstem pracovní migrace, resp. menší míru centralizace v rámci MV, která dle části respondentů vede k zdůrazňování bezpečnosti v rámci integrace na úkor práv migrantů.

Tabulka 4: Hlavní pozitivní/negativní změny a trendy v politikách

Migrační a integrační politika		Rozvojová politika	
<i>Negativa</i>	<i>Pozitiva</i>	<i>Negativa</i>	<i>Pozitiva</i>
Sekuritizace	Státní integrační program, Integrační centra Povinné integrační kurzy Režim Ukrajina aj. Politizace	Neplnění mezinárodního závazku výše ODA a nízký podíl bilaterální ZRS	Sjednocení pod MZV
Politizace		Transparentnost	Prioritní země a sektory ZRS
Pragmatizace		Pragmatizace	Kontinuita
Restrikce		Fragmentace	Zlepšování efektivity ZRS
Role agentur a zaměstnavatelů		Spolupráce	Pragmatizace
Vízový systém (flexibilita, kapacity, pružnost)		Projektový cyklus, management	Spolupráce
Cirkulace, Dočasnost pobytu		Nedostatečná politizace	Změna programu Stipendií
Centralizace		(Ne)zohlednění migrace v ZRS	
Nízké zapojení samospráv			
System zdravotního pojištění, vzdělávání, politická práva			
Absence dlouhodobého záměru politiky			

Zdroj: vlastní výzkum

5.4 Vyhodnocení koherence politik dle modelu

Nastavení a prioritizace cílů. Většina respondentů se shodla na tom, že koherence mezi oběma politikami je nejasná, a současné rozdělení kompetencí mezi MV a MZV vede spíše k fragmentaci než k vyšší koherenci. Úsilí o koherenci bylo sice zahrnuto v migrační strategii, a Strategie ZRS se o migraci ve spojení s rozvojem zmiňuje, ale v realitě nepanuje jasná shoda a představa na tom, zda opravdu, a především jak i o jakou koherenci usilovat. Deklarace úsilí o koherenci migrační a rozvojové politiky je tak spíše důsledkem krizového a po-krizového diskurzu. Pro toto téma chybí politická vůle i zájem, navíc je předmětem mnoha kompromisů. Využití migrace pro rozvoj a témata s tím spojená (remitence, práva migrantů aj.) jsou v Česku spíše opomíjeny a dle respondentů nejsou prioritou.

Koordinace a mechanismy. V praxi nebylo vytvořeno žádné reálné úsilí o identifikaci synergií těchto politik směrem ke koherenci pro migraci a rozvoj (ale ani pro využití ZRS jako nástroje migrační politiky či potlačování migrace), kromě „screeningu“ migračního pozadí prioritních zemí ZRS v rámci přípravy aktuální Strategie ZRS. K vyšší koherenci a koordinaci byla zřízena Rada pro ZRS, její kompetence jsou ale v tomto ohledu nízké. Stejná je situace i v případě Rady vlády pro udržitelný rozvoj, jejíž přesun z úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí dle respondentů odsuzuje agendu koherence politik pro rozvoj k nezdaru. Spolupráce mezi sektory byla hodnocena veskrze pozitivně, méně už jistota možnosti v rámci Rady pro ZRS prosadit reálné změny skrze připomínky. I to bylo viděno jako důvod pro ponechání tématu koherence svému osudu. Přesto, že určité mechanismy pro koherenci byly zavedeny, v rámci migračně-rozvojového nexu existuje v Česku vakuum co se týká kompetencí i vědomostí. MZV i ČRA se navíc od tématu migrace a rozvoje spíše distancuje.

Analýza, monitoring, reporting. Působení projektů ZRS ale i dalších politik na migraci nejsou hodnoceny. Celkově v oblasti koherence neexistují dostatečná data. Program Pomoci na místě zatím evaluován nebyl a jeho dopady jsou nejasné. Program Stipendií bude na základě evaluací pozměněn. Prezentace tématu veřejnosti spíše neprobíhá.

Model hodnotí především pokrok ke koherenci ve třech fázích. Na základě výše uvedených skutečností i ne-koherencí diskutovaných v rámci výsledků se dá konstatovat, že situace v Česku se v současnosti nachází mezi první a druhou úrovní, s významným vlivem diskurzu na přístup ke koherenci politik. Především lze identifikovat velký rozdíl mezi první a druhou úrovní – tedy mezi deklaracemi a záměry, a mezi reálným hledáním synergií a koordinací, která se v podstatě neodehrává. Jedná se částečně o zbytečnou i nezbytnou koherenci. Zbytečnou z toho důvodu, že by bylo možno využít alespoň těch dostupných znalostí o migraci a rozvoji k identifikaci více synergií nebo k předejití negativně vnímané koherence. Distancování se od migrace v rámci dvoustranné ZRS lze ale hodnotit i jako nezbytnou ne-koherenci, právě v důsledku obav z využití ZRS pro potlačování migrace. V případě vnitřních ne-koherencí v rámci migrační/integrační a rozvojové politiky se pak jedná částečně o ne-koherenci zbytečnou i nezbytnou. Klasifikaci různých typů ne-koherencí dle Picciotta (2005) zobrazuje tabulka č. 5.

Tabulka 5: Klasifikace typů ne-koherence

	Ne-koherence nezbytná	Ne-koherence zbytečná	
		Zamýšlená	Nezamýšlená
V rámci migrační a integrační politiky	Kompetence zaměstnavatelů vs. stát	Důraz na dočasný pobyt, cirkulační migrace Vízový systém Důraz na bezpečnost (centralizace pod MV)	Připravenost infrastruktury, veřejných, sociálních služeb
V rámci rozvojové politiky	Kontinuita bilaterální ZRS (politický kompromis)	Bilaterální projekty v gesci ČR x program Pomoc na místě Nedostatečná reflexe migrace v ZRS	Dopady projektů ZRS např. Stipendia (jako brain drain)
Mezi politikami	ZRS ne jako nástroj migrační politiky	Posílení kompetencí MV Nehledání synergií	Rozvojové efekty a dopady migrační politiky ve zdroj. zemích

Zdroj: vlastní výzkum

6. Diskuze

Trendy zachycené v rámci rozhovorů v migrační i rozvojové politice směrem k větší pragmatizaci, sekuritizaci a ne-koherenci jsou v souladu s vývojem, který popisují Burianová a Votradovcová (2018) i Horký-Hlucháň a Werner (2017). V Česku lze pozorovat zakořeněnost politik, o které mluví Pierson (2000). Mnoho respondentů zmiňovalo zachování „statutu quo“ ve spojení se „systémovými“ problémy a bariérami. Pokud srovnáme vývoj na poli obou politik i jejich koherence s výzkumy na podobné téma Horkého-Hlucháně (2008) nebo Stojanova, Duží a Bureše (2016), lze konstatovat, že se až tak mnoho nezměnilo. Většinu negativních i pozitivních trendů politik identifikovali už Stojanov, Duží a Bureš (2016). Ne/koherenci lze navíc stále jen „odhadovat“ (Horký 2008), a většina doporučených kroků pro zvýšení koherence nebyla implementována. Nedostatek dat ale komplikuje i identifikování synergií a společných cílů.

Stojanov, Duží a Bureš (2016) při hodnocení rozvojové politiky v negativním smyslu zmiňovali stagnaci mezinárodního závazku pro ODA, nízkou efektivnost, a neochotu Česka se přizpůsobit se mezinárodním trendům v poskytování rozvojové pomoci. V posledním bodě se současná situace liší a Česko převážně následuje evropský příklad, co se týká obecných trendů politik (až na přístup v rámci uprchlické krize, v tom je ale zajedno se sousedními státy). Navíc i v zemích, které byly mezi prvními v prosazování agendy „pro migraci a rozvoj“, jako Nizozemsko, Velká Británie či Dánsko, lze pozorovat ústup od této agendy a přechod k opětovnému pesimismu a spojení s bezpečností (Sørensen, Van Hear, Engberg-Pedersen 2002; Sørensen 2012; Sørensen 2016).

Horký (2008) ke zvýšení koherence politik pro rozvoj doporučoval v oblasti migrační politiky usnadnění zasílání remitencí, prověření potenciálu dočasné migrace a sledování dopadů programů a projektů, jako např. Výběr kvalifikovaných pracovníků i Stipendií. Prvně zmíněný projekt již neběží. Program Stipendií pro studenty z rozvojových zemí je jediný, kde lze dle respondentů zaznamenat snahu o změnu k vyšší koherenci na základě evaluací. Možností pro synergie je v rámci programu více, záleží na tom, jaké cíle budou upřednostněny (migrační nebo rozvojové politiky). Zda změny povedou ke kýženému efektu (zmírnění možného „odlivu mozků“ nebo „plýtvání mozků“

a vyšší efektivnosti, popř. navazování spolupráce s absolventy) se zatím nedá soudit. Další téma vztahující se k migračně-rozvojovému optimismu počátku století, které v Česku dlouhodobě rezonuje, je koncept cirkulační migrace. Nicméně současné nastavení spíše odpovídá dočasnosti pobytu, které se odvíjí více od ekonomického cyklu a momentálních potřeb Česka než sezónnosti prací. Zahraniční pracovníci s jednoročním vízem nebudou mít garanci integračních služeb a celý proces může vést spíše k větší marginalizaci migrantů a negativním dopadům na jejich osobní rozvoj. To odpovídá i situaci při pokusech nastavování systému dočasné migrace ve Velké Británii a Nizozemsku, jak popisují Vammen a Brønden (2012).

Postoje k migraci a rozvoji se i v Česku mění v závislosti na globálních společenských a ekonomických změnách, spíše, než na reálném vývoji ve výzkumu a vědě v rámci daného tématu, podobně jako je popsáno v rámci kapitoly o vývoji migračně-rozvojového nexu. Důvody k současnému pragmatismu a pesimismu lze tak hledat v následcích globální finanční krize roku 2008, stejně tak i v „panice“ vyvolané uprchlickou krizí z let 2015-2016. Obě vedly ke změně paradigmatu a k „pesimismu“, tak, jak popisuje Gamlen (2014), a vynesly na „světlo“ téma migrace a rozvoje.

Poprvé se spojení migrace a rozvoje, potažmo i koherence politik promítla do hlavních Strategii obou politik (a také zahraniční i bezpečnostní politiky), koherence ale zůstala převážně na papíře. Spíše, než o racionální přístup k migraci a hledání reálných řešení „hlubokých příčin migrace“ a synergií, šlo především diskurz „pomoci na místě“, zároveň s převážně negativními postoji k uprchlíkům a migraci obecně. Vytvoření programu Pomoc na místě a ad-hoc navýšení rozpočtu vede dle většiny respondentů spíše k institucionální ne-koherenci než ke sladování cílů politik. Mezi respondenty panují pochyby o reálném záměru v pozadí tohoto programu, jakožto i o jeho dopadech.

Největší dopady měl diskurz pravděpodobně v rámci vnímání migrace ve společnosti. Lze pozorovat změnu pohledu na migranty, od spíše neutrálního, který v České republice převažoval před krizí, k negativní percepci. Napjatá atmosféra ve společnosti a mezi politiky může blokovat vývoj jakýkoliv iniciativ pro migraci a rozvoj. To potvrzují i Hong a Knoll (2016), podle nichž politizace tématu migrace brání

i realistickému přístupu k věci, a negativní přístup společnosti k migrantům může mít dopady na jejich životy i integraci, a tedy i na efektivnost politik.

Obě politiky se ale jinak vyvíjely spíše evolučně, než revolučně – také převážně odděleně. V Česku v oblasti migrace a rozvoje panuje vakuum, jež pocíťovala většina respondentů. Ne-koherence lze nacházet mezi politikami i uvnitř. Důvodů k ne-koherenci je několik, a vesměs se shodují s důvody identifikovanými a diskutovanými v literatuře v rámci teoretické části práce (Hong, Knoll 2016; Nijenhuis, Leung 2017).

Prvním důvodem je, že Česko deklaruje úsilí o koherenci politik pro rozvoj (ÚV 2017), která však ve skutečnosti trpí kvůli nedostatečnému „uchopení“ ze strany jednotlivých ministerstev. Také neexistuje orgán, jež by měl reálné kompetence dohlížet na prosazování koherence v rámci sektorových politik a hledání kompromisů. Institucionální ne-koherenci jako hlavní bariéru pro implementaci koherence politik pro rozvoj kritizovalo už FoRS v jedné z prvních zpráv o stavu koherence politik pro rozvoj v Česku (FoRS 2009). Současný stav je tak spíše politickým kompromisem mezi nejsilnějšími aktéry na českém migračně-rozvojovém poli, a to mezi MV a MZV v rámci rozvojové politiky, a mezi MV a zaměstnavateli v rámci politiky migrační a integrační.

Druhým důvodem, o kterém mluví i Nijenhuis a Leung (2017), je, že mezi klíčovými aktéry neexistuje reálná představa o tom, zda vůbec, či o jakou koherenci usilovat, a kde hledat synergie mezi politikami. Koherence politik ať už pro rozvoj, nebo mezi migrační a rozvojovou, tak zůstává spíše nálepkou. Stojanov, Duží a Bureš (2016) ještě před uprchlickou krizí také identifikovali ne-koherenci především z důvodu rozdílných zájmů ministerstev a dalších aktérů, ale i nezájmu tvůrců politik o toto téma. Zájem se později mírně zvýšil, ale spíše lze pozorovat rezistenci především pracovníků MZV a neziskového sektoru, z důvodu obav o negativní koherenci, ale čistě i z důvodu preference jiných témat. Z pohledu koherence pro migraci a rozvoj existují i reálné vnitřní ne-koherence v rámci obou politik.

V migrační politice jsou to restriktivní tendence a tlak na dočasný pobyt migrantů, preference kvalifikované migrace na úkor méně kvalifikované, a problematika vyváženosti práv vs. povinností migrantů. Celkově je česká migrační politika striktně

soustředěná na potřeby České republiky, a pro přemýšlení o migrantech či dopadech na zdrojové země už zbývá méně prostoru. A pokud nějaký prostor zůstane, rozvojové efekty české migrační politiky jsou nejasné. Jak popisují Nijenhuis a Leung (2017), i v Česku hraje důležitou roli politická ekonomie v pozadí migrační a rozvojové politiky, kde se střetávají zájmy mnoha aktérů. Jedná se především o MV a MZV, soukromý sektor, neziskový sektor, samosprávy i samotné migranty. Ovšem, jak zdůrazňuje Hong a Knoll (2016), reálná koherence spočívá v zohlednění hledisek všech zúčastněných stran a hledání kompromisů.

I zde je možné najít určitý vnitřní rozpor, kdy lze pozorovat více restriktivní tendence v migrační politice a deklarovanou preferenci kvalifikované migrace v situaci, kdy přetrvávají ekonomické potřeby té méně či středně kvalifikované. Problematická je i myšlenka prezentovaná v rámci agendy Česká republika 2030 (ÚV 2017), kde je kladen důraz na kvalifikovanou migraci prospěšnou právě pro Česko. Tato prospěšnost však není dál nijak specifikována. Jedná se o představu, o které mluví Raghuram (2009), tedy že rozvoj hostitelské zemi mohou přinést jen kvalifikovaní pracovníci s určitými schopnostmi, které tato země potřebuje (lékaři, IT specialisté aj.). Menší rozvojový dopad budou mít ti méně kvalifikovaní migranti, a nejmenší budou mít žadatelé o azyl. V realitě ale ekonomika potřebuje i tu méně kvalifikovanou migraci.

Ne-koherenci je možno vidět i v důrazu spíše na negativní stránky migrace než pozitiva, které migranti mohou přinést hostitelské společnosti (Hong, Knoll 2016; Nijenhuis, Leung, 2017). V české politice jsou s migrací často spojována témata bezpečnosti (v souvislosti kriminalitou, terorismem či nelegální migrací) a problémy soužití majority a minorit. To potvrzuje i Castles (2004), který hovoří především o politické rétorice, kdy podle něho část politiků, která migranty veřejně haní a mluví o nelegální migraci, si je vědoma jejich „důležitosti“. Tato situace plně koresponduje se současnou situací v České republice.

Rozvojová politika je vnitřně ne-koherentní v její nedostatečné reflexi migrace v ZRS a v plánech dvoustranné spolupráce s prioritními zeměmi (včetně role v dosažení Cílů udržitelného rozvoje i koherence politik pro rozvoj). Dle Sørensen (2016) by ale migrace měla být v rozvojové pomoci (pokud působí v zemích a oblastech, kde je migrace

alternativou pro zlepšení životních podmínek) zohledněna, a často se tak jedná o promarněnou příležitost. To, že prioritní země ZRS nejsou země ze současné migrační „vlny“ neznamena, že v těchto zemích (např. Moldavsko, Kambodža) migrace nehraje roli. Bez ohledu na to, zda se jedná o roli negativní či pozitivní.

K situaci nepřispívá ani ambivalentní přístup MZV ve srovnání s rostoucí rolí MV, které klade důraz na bezpečnostní aspekty migrace. V důsledku negativního anti-migračního diskurzu se objevily obavy o koherenci ve smyslu využívání ZRS jako nástroje migrační politiky (Lebeda, Menšíková 2016). Ty jsou mezi respondenty stále cítit, a jedná se o hlavní prizma, skrze které jsou momentálně vztahy migrace a rozvoje i koherence nazírány. Diskurz „pomoci na místě“ pak částečně přijaly i neziskové organizace a MZV. Jedná se tedy o případ „diskurzivní koalice“, jak o ní mluví Czaika a De Haas (2013), která ale slouží především uklidnění veřejnosti i části politického spektra. Pokud se dříve rozvojové spolupráci nedostávalo dostatečné politické pozornosti, což vedlo ke stagnaci rozpočtu, tak současná politizace „shora“ (Werner, Horký-Hlucháň 2016, s. 369) a sekuritizace tématu migrace a rozvojové spolupráce dle respondentů nevedla k vytvoření koalice, která by diskurz pomoci na místě využila pro navýšení objemu ZRS. Tato situace nevedla ani k reálné snaze hledat synergie a využívat odborné poznatky.

Česká rozvojová politika si především v rámci prioritních zemí a sektorového zaměření zatím zachovává svůj statut quo. Z většiny vyjádření respondentů vyplývá, že účelně. Jedná se o podobnou situaci, jakou popisuje Sørensen (2016) na příkladu Dánska. Podle ní v některých případech může být ne-koherence (mezi politickými deklaracemi a implementací v praxi) spíše pozitivní. Podobně jako v Česku, i v Dánsku byla přes politická prohlášení o koherenci rozvojová spolupráce spíše zakonzervována, a zachovala si svůj deklarovaný cíl „snižování chudoby a podporu udržitelného rozvoje“ (MZV 2017). Důvodem byl především strach ze zneužívání rozvojové pomoci na „potlačování migrace“, stejně tak jako i obavy z porušení principů ODA – především efektivnosti a potřebnosti (teritoriální zaměření). Při zohledňování migračních cílů v rozvojové pomoci je sice potřeba opatrnosti, dle Carlinga a Talleras (2016) by to ale nemělo znamenat rezignaci a ztrátu zájmu o vztahy migrace a rozvoje.

Co se týká rozvojové politiky, i konkrétně ZRS, spíše než migrace a rozvoj je v současnosti hlavním tématem (opět v rámci globálního trendu a v souvislosti s Cíli udržitelného rozvoje) zapojení soukromého sektoru, který má přinést rozvojovým zemím investice a pracovní místa – je ale otázkou, jak se tento záměr podaří implementovat. Neměla by to být totiž jen „ekonomická diplomacie“ a hledání nových trhů. Problémy se soukromým sektorem v rámci migrace by mohly sloužit jako inspirace i pro zapojení soukromého sektoru do rozvoje – musí být jasně stanoveny podmínky projektů a jejich přidaná hodnota. Tak, aby šlo o opravdové investice a nová a stabilní pracovní místa přispívající k udržitelnému rozvoji ve všech jeho dimenzích.

Z výzkumu také vyplývá, že problémem pro koherenci je i nedostatek informací o migraci a rozvoji jako celku. Důsledkem je distancování se od této agendy. Jedná se o úvahu „raději nic, než něco zakázat“. Ve vyjádřeních respondentů z veřejného i nevládního sektoru byl cítit problém v tom, jak koherenci pojmut. A především rezervovaný postoj ke vztahu migrace a rozvoje. Mezi respondenty převládá spíše pohled, který Raghuram (2009, s. 105) popisuje termínem „*migrace jako výsledek*“, kdy se na migraci nahlíží jako na proces ne/způsobený rozvojem. Naprosto zde chybí opačný postoj, tedy „*rozvoj jako výsledek*“ migrace a využití migrace (potažmo migrantů) pro rozvoj. I to zabraňuje hledání synergií pro migraci a rozvoj.

V představitelích veřejného sektoru si navzájem odporují dva pohledy. Část respondentů si uvědomuje, že migrace je komplexní fenomén se svou vlastní dynamikou, kterou lze ovlivnit jen do určité míry. Druhá část respondentů stále pohlíží na migraci jako na problém, nebo jako na dočasnou pracovní sílu. Obě skupiny se realisticky shodují v tom, že migraci spíše „nelze zastavit“, (zde se tedy jejich názor výrazně liší od politického diskurzu), ale že s určitým ekonomickým stupněm vývoje ve zdrojových zemích se migrace „utlumí“. To je jedna z „obecných pravd“ migračně-rozvojového diskurzu, o kterých mluví například Glick Schiller a Faist (2009). Názor, že se migrace změní kvalitativně, jak popisují Dao a kol. (2018), byl spíše výjimečný.

Respondenti z rozvojové sféry se sice vyjadřují v tom smyslu, že nechtějí držet lidi na místě (míněno ve zdrojových regionech či oblastech, kde probíhají projekty ZRS), z jejich celkových výpovědí ale stále vyplývá určitá „usedlá předpojatost“ (z angl.

sedentary bias) tak, jak o ní mluví Castles (2009) a Bakewell (2008). Většina projektů ZRS je zaměřená na zemědělství (způsoby pěstování apod.) a další instrumentální „řešení“. Lidé jsou udržováni v tradičních způsobech života, které zároveň mění dopady globalizace a modernizace (Castles 2009). Mezi českými respondenty také převládá důraz na návrat migrantů a zajištění rozvoje „doma“, tedy tradiční pohled na migraci a rozvoj tak, jak kritizuje Rahguram (2009). Ta ale mj. připomíná, že historicky byla migrace nahlížena mnohem více jako individuální strategie rozvoje jedince, nebo rodiny, ne jako strategie rozvoje celé země (Rahguram 2009). Takový pohled by jistě pomohl k větší racionalizaci této debaty.

Nedostatečné povědomí o komplexní vztazích migrace a rozvoje i dopadech ZRS na migraci vede k prohlášením politiků, že „pomocí na místě“ řeší hluboké příčiny migrace. Nejlepší strategií na „řízení“ migrace je ale dle Castlese (2004a) snižování nerovností. Úzce zaměřené (restriktivní) migrační a rozvojové politiky mají minimální dopady na řízení migrace, potlačení té „nelegální“, a řešení jejích hlubokých příčin. Zprvu, v případě neregulární migrace např. Carling a Talleras (2016) vidí jako nejlepší řešení „pro rozvoj“ regularizaci migrantů, která v Česku doposud neproběhla, a nabídku více legálních a bezpečných cest pro migranty. Za druhé, pokud má být pomoc na místě myšlena vážně a upřímně, nemůže se omezovat jen na „stabilizaci“ a „odolnost“, jak je často zmiňováno v rámci strategií obou českých politik (MV 2015, MZV 2017). Je potřeba více brát na vědomí vnitřní migraci a možné propojení s migrací mezinárodní. Důležité je zohlednění kontradikcí v rámci obchodních, zemědělských, „klimatických“ a dalších politik, které se na první pohled nezdají s migrací propojené (Castles 2004a; Carling, Talleras 2016). Zároveň je ale nutné brát v potaz hledisko zdrojových a tranzitních zemí migrace. Jen pak bude debata vyváženější a bude se jednat o opravdu férové „partnerství“ (Castles 2004; Carling, Talleras 2016). Českému diskurzu tento aspekt chybí.

„Konzistence mezi tím, co tvůrce politiky ví (nebo by měl/a vědět), a co se rozhodne udělat, je důležitou součástí koherentního rozhodování“
(Picciotto 2005, s. 12).

7. Závěr

Cílem práce bylo zjistit, jak odborníci vnímají českou migrační a rozvojovou politiku, a zda existuje reálné úsilí o koherenci v praxi. Dílčím cílem bylo reflektovat pohled pracovníků veřejného i nevládního sektoru na některé aspekty migrace a rozvoje, který může mít vliv na identifikaci politických priorit a cílů, i jejich implementaci. V teoretické části se práce zabývala vývojem migračně-rozvojového nexu a konceptem koherence. V Českém kontextu pak diskutovala vývoj politik po finanční a migrační krizi a reflexi vztahu migrace a rozvoje v klíčových dlouhodobých rámcích. Na základě rešerše literatury byly stanoveny výzkumné otázky a jako hlavní výzkumná metoda zvoleny polostrukturované hloubkové rozhovory s pracovníky zabývající se agendou migrace a rozvoje.

Na podobě obou politik se podle respondentů podepsala finanční a uprchlická krize, vedoucí k jejich politizaci (více v oblasti migrace) a změně paradigmatu. Obě politiky jsou vnímané jako směřující k čím dál větší pragmatizaci a sekuritizaci. Zároveň se ale obě vyznačují poměrně velkou setrvačností, co se týká hlavních trendů a charakteristik „systému“. V migraci je to důraz na dočasný pobyt, centralizace v rámci MV, problematická role agentur a zaměstnavatelů a určitá restrikce spojená právě se sekuritizací a politizací, na druhé straně ale i pokračující systematizace integrační politiky. Rozvojová politika pokračuje v režimu nastaveném transformací pod MZV, co se týká prioritních zemí a sektorů bilaterální ZRS. V oblasti humanitární spolupráce směřuje k větší fragmentaci na úkor aktivit MV. Podobně jako v globálním měřítku je hlavním trendem strategie pro zapojení soukromého sektoru skrze investice v prioritních zemích ZRS. Politiky jsou hodnoceny spíše jako ne-koherentní a neusilující o hledání společných synergií. Migrace-rozvoj a jejich koherence (v českém kontextu především diskurz „pomoci na místě“) je spíše trendy výrazem (Vammen, Brønden 2012), který ale brzy z módy vyjde a vystřídá ho jiný.

Práce hodnotila politiky a jejich koherenci skrze model cyklu koherence politik, který umožňoval rozlišovat „procesní“ úrovně politik – politická prohlášení a politiky na papíře, jejich implementaci a koordinaci, i vliv diskurzu. Přestože jednotlivé úrovně respondenti pokaždé striktně neodlišovali, některé klíčové postoje a problémy se podařilo

zachytit. Výzkum ukazuje, že co se týká agendy koherence, je velký rozdíl mezi politickými postoji či deklaracemi a reálnou koordinací a implementací. Je také rozdíl mezi koherencí „pro“ rozvoj/migraci a rozvoj a koherencí mezi politikami jako takovými. Právě ta druhá, pokud nejsou jasně stanoveny cíle a priority, může vést k negativní koherenci a využívání jedné politiky pro účely druhé. Jako hlavní důvody pro nekoherenci politik byly popisovány institucionální nekoherence (rozdílné zájmy, nejasné kompetence), neshoda na tom, jak a o jakou koherenci usilovat, a v neposlední řadě i určité vakuum v této oblasti. Je jím i rozdílné vidění migrace mezi pracovníky zabývající se migrační a rozvojovou politikou, i mezi jednotlivými sektory. V neposlední řadě je nekoherence způsobena rezistencí pracovníků rozvojové politiky a spolupráce, kteří se obávají, že směšování politik by mohlo vést k negativní koherenci.

Násilná koherence je spíše na škodu (De Haas 2012) a výsledné politiky vždy budou kompromisem. Neměl by to být ale příliš „jednostranný“ kompromis, a pokud možno by nemělo jít o zbytečnou nekoherenci (Picciotto 2005). Je samozřejmé, že nějaký stupeň nesoudržnosti zde bude vždy, ale politiky by měly dosáhnout alespoň „dostatečné“ koherence (Hong, Knoll 2016). V Česku je cílené rozhodnutí migrační a rozvojovou politiku praktikovat spíše odděleně, což je s největší pravděpodobností v současné společenské atmosféře lepší (ale zároveň vede k určitému vakuu). Jak totiž poukazuje Sørensen (2016), někdy je nekoherence tou lepší možností, z důvodu předcházení zneužívání jedné politiky pro dosažení cílů druhé. Není nutné v Česku vymýšlet iniciativy pro remitence, diasporu aj., pokud by nebyly řádně promyšlené, podobně jako snahy o řízení cirkulační migrace nebo „migračních tlaků“.

Z výše uvedeného vyplývá, že cíle práce lze považovat za splněné. Podařilo se popsat vnímané hlavní trendy v rámci obou politik i oblasti nekoherence a důvody k ní, včetně převažujícího pohledu na vztah migrace a rozvoje. Výsledky kvalitativního výzkumu nelze zobecnit, a není možné jím zachytit celé spektrum názorů a (skrytých) záměrů v rámci daného tématu. Poskytuje ale zajímavou sondu do postojů klíčových pracovníků, kteří se podílejí na tvorbě politik nebo jejich implementaci. Jedná se o případovou studii Česka, ale bariéry koherence identifikované v rámci výzkumu jsou převážně v souladu s literaturou diskutovanou v teoretické části práce. Mohou sloužit

k lepšímu pochopení procesu tvorby a koordinace politik v oblasti migrace a rozvoje, s ohledem na specifickou národních politických systémů. Práce nahlíží na politiky skrze koncept koherence politik pro migraci a rozvoj, který je poměrně nový a v Českém kontextu diskutovaný poprvé. Může tak přispět k racionálnějšímu pohledu na migraci a rozvoj a zaplnění výše zmiňovaného vaku nastíněním možných synergií v rámci politik. Některá témata (koherence dalších sektorových politik, multilaterální koherence, koherence mezi příjemci a donory, data a indikátory pro reálné měření výhod i nevýhod koherence) by si zasloužila podrobnější diskuzi, ale jsou už mimo rozsah této práce a hodna samostatného výzkumu.

8. Seznam použité literatury

ADAMCOVÁ, N., A KOL. (2006): Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky. Ústav mezinárodních vztahů, Praha.

AKTUÁLNĚ. CZ (2015): České firmy mohou okamžitě zaměstnat 5000 uprchlíků. Preferují technické vzdělání a angličtinu. <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceske-firmy-mohou-okamzite-zamestnat-5000-uprchliku/r~4a2642c057bc11e5b440002590604f2e/> (cit. 21. 3. 2019)

ATTRIDE-STIRLING, J. (2001): Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 3, 1, 385–405.

BAKEWELL, O., (2008): „Keeping Them in Their Place: The ambivalent relationship between development and migration in Africa“. *Third World Quarterly*, 29, 1341-1358.

BARRY, F., KING, M., MATTHEWS, A. (2010): Policy Coherence for Development: Five Challenges. *Irish Studies in International Affairs*, 21, 133–150.

BARCA, F., MCCANN, P., RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012): The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1, 134–152.

BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. *Mezinárodní politický ústav*, Brno.

BRØNDEN, B., M., (2010): Migration and Development: The Flavour of the 2000s. *International Migration*, 50, 3, 1 – 8.

BURIANOVÁ, S., VOTRADOVCOVÁ, H. (2018): Czech Republic: Socio-economic aspects of migration. In: Kucharczyk, J., Mezežnikov, G. (eds.): *Phantom Menace: The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs, Bratislava and Heinrich-Böll-Stiftung, Prague, 82–104.

- CARLING, J., TALLERAAS, C., (2016): Root Causes and Drivers of Migration: Implications for humanitarian efforts and development cooperation. Peace Research Institute, Oslo.
- CASTLES, S. (2009): Development and Migration—Migration and Development What Comes First? Global Perspective and African Experiences. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 56, 121, 1–31.
- CASTLES, S. (2004): The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *International Migration Review*, 38, 3, 852–884.
- CASTLES, S. (2004a): Why Migration Policies Fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27, 2, 205–227.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (2018): The Commitment to Development Index. <https://www.cgdev.org/cdi-2018/country/CZE> (cit. 21. 3. 2019)
- COLLIER, P. (2017): *Exodus: Jak migrace mění náš svět*. Libri, Praha.
- CONCORD (2018): Partnership or conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa. *Evropská konfederace rozvojových nevládních organizací CONCORD*, Brusel.
- COPE, M. (2003): Coding Transcripts and Diaries. In: Clifford, N. and Valentine, G. (eds.): *Key Methods in Geography*. Sage Publications, Londýn, 445–460.
- COPE, M. (2005): Coding qualitative data. In: Hay, I. (ed.): *Qualitative Research Methods in Human Geography*, Second Edition. Oxford University Press, Oxford, 223–233.
- CZAIKA, M., DE HAAS, H. (2013): The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39, 3, 487–508.
- ČECH VALENTOVÁ, E. (2018): Selected aspects of migrant integration in the Czech Republic. In: Kucharczyk, J., Mezežnikov, G. (eds.): *Phantom Menace: The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs, Bratislava and Heinrich-Böll-Stiftung, Prague, 105–125.

- ČIŽINSKÝ, P., HRADEČNÁ, P. (2012): Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu. <https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu> (cit. 21. 3. 2019).
- ČRA (2019): Migrace a rozvoj – analýza tématu v kontextu ČR v rámci odborného semináře a letní školy. <http://www.czechaid.cz/projekty/migrace-a-rozvoj-analyza-tematu-v-kontextu-cr-v-ramci-odborneho-seminare-a-letni-skoly/> (cit. 19. 3. 2019).
- ČSÚ (2018): Cizinci v ČR – 2018. Český statistický úřad, Praha. <https://www.czso.cz/csu/czso/cizinci-v-cr-2018> (cit. 11. 2. 2019)
- DAO, T. H., DOCQUIER, F., PARSONS, CH., PERI, G. (2018): Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition. *Journal of Development Economics*, 132, 88–101.
- DELGADO WISE, R., MÁRQUEZ COVARRUBIAS, H. (2009): Understanding the Relationship Between Migration and Development: Toward a New Theoretical Approach. *Social Analysis*, 53, 3, 85–105.
- DE HAAS, H. (2012): The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. *International Migration*, 50, 3, 8–25.
- DE HAAS, H. (2007): Turning the Tide. Why Development Will Not Stop Migration? *Development and Change*, 35, 8, 819–841.
- 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.
- DUNN, K. (2005): „Doing“ Qualitative Research in Human Geography: Interviewing. In: Hay, I. (ed.): *Qualitative Research Methods in Human Geography*, Second Edition. Oxford University Press, Oxford, 79–105.
- EK (2019): The EU approach to development effectiveness. Evropská Komise, Brusel. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/eu-approach-aid-effectiveness_en (cit. 8. 3. 2019)

- EK (2018): Standardní Eurobarometr 90. Národní zpráva – Česko. Veřejné mínění v zemích Evropské unie. Evropská komise, Brusel.
- EK (2018a): Special Eurobarometer: EU citizens and development cooperation – 2018. Evropská komise, Brusel.
- EK (2017): New European Consensus on Development - 'Our world, our dignity, our future'. Evropská komise, Brusel.
- EK (2016): Refugee crisis in Europe. Evropská komise, Brusel.
<https://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis> (cit. 4. 4. 2019)
- EK (2011): Globální přístup k migraci a mobilitě. Evropská komise, Brusel.
- ESCOBAR, A. (1995): Introduction: Development and the Anthropology of Modernity. In: Escobar, A.: Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton University Press, Princeton, 3–20.
- ESTEVA, G. (1992): Development. In: Sachs, W. (ed.): Development Dictionary: A Guide To Knowledge as Power. Zed Books, Londýn, 1–6.
- FAIST, T. (2014): The Role of Social Scientists in Constituting the Migration-Development Nexus. *New Diversities*, 16, 2, 110–123.
- FALTOVÁ, M. (2016): The Czech Republic: Migration Trends and political dynamics. *Globsec*, <https://www.globsec.org/publications/czech-republic-migration-trends-political-dynamics/> (cit. 1. 4. 2019)
- FoRS (2009): Co můžeme dělat proti globální chudobě v domácí politice. Zpráva o tom, jak zvýšit soudržnost polití k ČR a EU s rozvojovými cíli. České fórum pro rozvojovou spolupráci, Praha.
- GAMLEN, A. (2014): The new migration and development pessimism. *Progress in Human Geography*, 38, 4, 581–597.
- GLICK SCHILLER, N., FAIST, T. (2009): Introduction: Migration, Development And Social Transformation. *Social Analysis*, 53, 3, 1–13.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA (2012): National Development Strategy „Moldova 2020”: Seven solutions for economic growth and poverty reduction. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/1100271_en_moldova_2020_e.pdf (cit. 22. 3. 2019)

HELBING, M. (2011): Validating Citizenship Indicators. Social Science Research Center Berlin. <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/846045fc-b147-4475-a0bb-6605e9af8b19.pdf> (cit. 21. 3. 2019).

HONG, A., KNOLL, A. (2016): Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence. Working paper č. 15, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, Washington DC.

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. (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., LIGHTFOOT, S., eds. (2013): Development Policies of central and Eastern European States. From Aid Recipients to aid Donors. Routledge, Londýn.

JUNGWIRTH, T. (2018): Domestic political aspects of migration in the Czech Republic. In: Kucharczyk, J., Mezežnikov, G. (eds.): *Phantom Menace: The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs, Bratislava and Heinrich-Böll-Stiftung, Prague, 126–147.

JUNGWIRTH, T. (2017): Czech migration policy and discourse: fuelling the fire. *Globsec*, <https://www.globsec.org/publications/czech-migration-discourse-policy-fuelling-fire/> (cit. 1. 4. 2019)

KOEHLER, G. (2015): Seven decades of ‘Development’, and now what? *Journal of International Development*, 27, 733–751.

- KOLEKTIV AUTORŮ (2011): Migrace a rozvoj. Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha.
- KUBELKOVÁ, K. (2018): Dva roky od spuštění Režimu Ukrajina. Program pomohl řadě firem. <https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/dva-roky-od-spusteni-rezimu-ukrajina-program-pomohl-rade-firem-115433.html> (cit. 10. 4. 2019)
- LEBEDA, P., MENŠÍKOVÁ, V., (2016): Vnější politiky EU a ČR pro vysídlení a migraci: strategie, nástroje a doporučení. Glropolis, Praha.
- LEVITT, P. (1998): Social Remittances: Migration Driven Local Level Forms of Cultural Diffusion. *International Migration Review*, 32, 4, 926–948.
- LONGHURST, R. (2003): Semi-structured Interviews and Focus Groups. In: Clifford, N. and Valentine, G. (eds.): *Key Methods in Geography*. Sage Publications, Londýn, 117–132.
- IOM (2018): World Migration Report 2018. Mezinárodní organizace pro migraci, Ženeva.
- IOM (2015): Podpora studia tématu „migrace a rozvoj“ na vysokých školách. Mezinárodní organizace pro migraci, Praha. <https://www.iom.cz/aktivity/migrace-a-rozvoj/podpora-studia-tematu-migrace-a-rozvoj-na-vysokych-skolach> (cit. 21. 3. 2019).
- MAJEROVÁ, I. (2012): International development cooperation of the Czech republic in the context of european development. *Prague Economic Papers*, 2, 166–185.
- MARTIN P., L., TAYLOR J., E., (1996): The anatomy of a migration hump. In: Taylor, J., E., (ed.): *Development strategy, employment, and migration: Insights from models*, OECD, Paříž, s. 43-62.
- MEZINÁRODNÍ MĚNOVÝ FOND (2009): Balance of Payments and International Investment Position Manual. Mezinárodní měnový fond, Washington D. C.
- MIGRAČNÍ KONSORCIUM (2018): Rozvojová spolupráce jako nástroj migrační politiky? Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty.

<http://www.migracnikonsorcium.cz/cs/2018-01-rozvojova-spoluprace-jako-nastroj-migracni-politiky/> (cit. 21. 3. 2019).

MIGRATION POLICY INSTITUTE (2015): Migration Policy Index – Czech Republic. <http://www.mipex.eu/czech-republic> (cit. 21. 3. 2019).

MV (2019): Vláda schválila priority programů Pomoc na místě a MEDEVAC pro letošní rok. Na pomoc půjde 210 milionů korun. Ministerstvo vnitra České republiky <https://www.mvcr.cz/clanek/vlada-schvalila-priority-programu-pomoc-na-miste-a-medevac-pro-letosni-rok-na-pomoc-pujde-210-milionu-korun.aspx> (cit. 21. 3. 2019).

MV (2018): Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2017. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha.

MV (2018a): Statistická zpráva o mezinárodní ochraně srpen 2018. Ministerstvo vnitra České republiky. <https://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2018.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>. (cit. 21. 3. 2019).

MV (2016): Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců „Ve vzájemném respektu“. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha.

MV (2015): Strategie migrační politiky. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha.

MZV (2019): Zahraniční rozvojová spolupráce. Ministerstvo zahraničních věcí. https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/index.html (cit. 19. 3. 2019).

MZV (2019a): Oficiální rozvojová pomoc – ODA. https://www.mzv.cz/file/3398946/ODA_CR_2019.pdf (cit. 19. 3. 2019).

MZV (2017): Strategie zahraniční rozvojové spolupráce ČR 2018–2030. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha.

MZV (2017a): Program dvoustranné rozvojové spolupráce České republiky – Moldavsko, 2018–2023. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha.

MZV (2017b): Program dvoustranné rozvojové spolupráce České republiky – Etiopie, 2018–2023. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha.

MZV (2017c): Dlouhodobá víza a povolení k pobytu: Režimy. Ministerstvo zahraničních věcí.

https://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/pobytova_opravneni_k_pobytu_nad_90_dnu/rezimy/index.html (cit. 10. 4. 2019).

MZV (2015): Koncepce zahraniční politiky ČR. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html (cit. 20. 3. 2019).

MZV (2010): Koncepce ZRS 2010–2017. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, Praha.

NĚMEČKOVÁ, T., KRYLOVA, P. (2014): The Czech Government scholarship programme for students from developing countries – Evaluation findings and policy reflections. *Evaluation and Program Planning*, 43, 83–92.

NIJENHUIS, G., & LEUNG, M. (2017): Rethinking migration in the 2030 Agenda: Towards a De-territorialized Conceptualization of Development. *Forum for Development Studies*, 44, 1, 51–68.

OECD (2019): Development Assistance Committee (DAC). Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/joining-the-development-assistance-committee.htm> (cit. 19. 3. 2019)

OECD (2016): OECD Development Co-operation Peer Reviews: Czech Republic 2016. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Paříž.

OECD (2012): Policy Framework for Policy Coherence for Development. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Paříž.

OECD (2009): Building Blocks for Policy coherence for Development. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Paříž.

- OSN (2018): Global compact for safe, orderly and regular migration. Organizace spojených národů, New York.
- OSN (2015): Agenda pro udržitelný rozvoj 2030. Organizace spojených národů, New York. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (cit. 11.2. 2019).
- OSN (2013): High-Level Dialogue on International Migration and Development. Making migration work: an eight-point agenda for action. https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf (cit. 19. 3. 2019)
- PEW RESEARCH CENTRE (2018): In EU, there's an East-West divide over religious minorities, gay marriage, national identity. https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/29/east-west-divide-within-the-eu-on-issues-including-minorities-gay-marriage-and-national-identity/ft_18-10-29_eastwest_keyfindings_muslimfamily420px/ (cit. 21. 3. 2019).
- PICCIOTTO, R. (2005): The Evaluation of Policy Coherence for Development. *Evaluation*, 11, 3, 311–330.
- PIERSON, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 2, 251–267.
- RAHGURAM, P. (2009): Which Migration, What Development? Unsettling the Edifice of Migration and Development. *Population, Place and Space*, 15, 103–117.
- RICHARDS, L. (2005): *Handling Qualitative Data: A Practical Guide*. Sage Publications, Londýn.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (2014): Cambodia National Strategic Development Plan 2014-2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_364549.pdf (cit. 22. 3. 2019).

ŘÍHOVÁ, M, ČERNÍK, J. (2011): Případová studie I. – Moldavsko: migrace a rozvoj v nejhudší zemi Evropy. Problematika opuštěných dětí v důsledku migrace. In: Kolektiv autorů (2011): Migrace a rozvoj. FSV UK, Praha, 91–107.

SACHS, W. (1992): Introduction. In: Sachs, W. (ed.): Development Dictionary: A Guide To Knowledge as Power. Zed Books, Londýn, 1–6.

SKELDON, R. (2008): International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? Population and Development Review, 34, 1, 1–18.

SOBOTKA, B. (2016): Projev předsedy vlády v Poslanecké sněmovně 21. ledna 2016 k situaci v oblasti migrace. <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/projevy/informace-vlady-ceske-republiky-o-migracni-krizi--139321/> (cit. 20. 3. 2019).

SØRENSEN, N.N., VAN HEAR, N., ENGBERG-PEDERSEN, P. (2002): The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview. International Migration, 40, 5, 3–43.

SØRENSEN, N., N., (2016): Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy and Practice. European Journal of Development Research, 28, 62–75.

SØRENSEN, N., N., (2012): Revisiting the Migration–Development Nexus: From Social Networks and Remittances to Markets for Migration Control. International Migration, 50, 3, 61–76.

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

STOJANOV, R., GLADIŠOVÁ, L. (2011): Úvod to tématu migrace a rozvoje a přehled klíčových konceptů. In: Kolektiv autorů (2011): Migrace a rozvoj. FSV UK, Praha, 9–43.

SUZ (2019): Centra pro integraci cizinců. Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky. <http://www.integracnicentra.cz/> (cit. 21. 3. 2019).

SVĚTOVÁ BANKA (2002): Globalization, Growth, and Poverty. Světová banka, Washington, D.C.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2009): Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development. Palgrave Macmillan, New York.

ÚV (2017): Strategický rámec Česká republika 2030. Úřad vlády České republiky, Praha. (cit. 11. 2. 2019)

VAMMEN, I., M., BRØNDEN, B., M., (2012): Donor-Country Responses to the Migration–Development Buzz: From Ambiguous Concepts to Ambitious Policies? *International Migration*, 50, 3, 26–42.

VESELÝ, A. (2007): Veřejná politika. In: Veselý, A., Nekola, M. (eds.): Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody, praxe. Sociologické nakladatelství, Praha, 13–42.

WAITT, G. (2005): Doing Discourse Analysis. In: Hay, I. (ed.): *Qualitative Research Methods in Human Geography*, Second Edition. Oxford University Press, Oxford, 163–191.

WERNER, J. (2018): The Development Dimension of The Czech Foreign Policy. In: Kořan, Michal a kol. (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2017*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 308–323.

WERNER, J., HORKÝ-HLUCHÁŇ, O. (2017): Rozvojový rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol. (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2016*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 352–374.

WERNER, J., HORKÝ-HLUCHÁŇ, O. (2016): Rozvojový rozměr české zahraniční politiky. In: Kořan, Michal a kol. (ed.): *Česká zahraniční politika v roce 2015*. Praha, Ústav mezinárodních vztahů, 365–383.

ZAVORAL, P. (2015): Analýza: Valí se na nás hordy verbeže, negrů a primitivů. <https://www.hatefree.cz/blo/analyzy/1049-analyza-verbez> (cit. 20. 3. 2019)