

Brain drain / Brain gain / Brain circulation

Jan Schroth¹

Cílem kapitoly je seznámit čtenáře s mezinárodní pracovní migrací a s ní spojenými procesy „ztráty/získání/cirkulace mozků“, tj. odchodem kvalifikovaných migrantů, návratem migrantů s nově nabytými zkušenostmi a dovednostmi a jejich cirkulací mezi zemí původu a cílovou destinací. Text je založen na analýze a syntéze sekundárních zdrojů dat a informací z článků a studií převážně zahraničních odborných časopisů, zpráv mezinárodních agentur a vědeckých monografií.

1. Pracovní migrace v globalizovaném světě a její rozvojový potenciál

Ekonomicky motivovaná migrace, tedy primárně pracovní migrace, je globálně hlavní částí migračních toků – daleko přesahuje počty migrantů z politických, humanitárních, náboženských a dalších důvodů, které zakládají možnost podat žádost o mezinárodní ochranu.² V roce 2017 bylo podle Mezinárodní organizace práce (ILO 2017) ve světě cca 258 milionů migrantů, z toho 164 milionů migrantů pracovních. Podíl tedy činil téměř 65 %, zatímco ještě v roce 2010 byla pracovních migrantů zhruba polovina (IOM 2018). Debata o využití migrace k rozvoji méně bohatých částí světa se proto logicky zaměřuje právě na migraci pracovní. Přitom jsou diskutovány především otázky ztrát a zisků na straně zemí zdrojových i zemí cílových – fenomény označované jako brain drain, brain gain nebo brain circulation.

V kontextu debaty o ziscích a ztrátách států je třeba konstatovat, že „migrují lidé, nikoli státy“. To je podstatné si uvědomit, pokud vyjdeme z předpokladu, že by měla být pozornost věnována osobnímu rozvoji a prospěchu jednotlivců a jejich rodin a až následně rozvoji národních států, ekonomik. Pokud některé státy, jejich představitelé, ať demokraticky zvolení, či nikoli, nedokážou dlouhodobě zajistit základní potřeby a osobní rozvoj svých obyvatel (zdravotní péči, potraviny, zaměstnání), nelze se divit odchodům jejich obyvatel. A nelze migranty nebo cílové země vinit z odchodu a poškozování zdrojových zemí tzv. odlivem mozků. Vysoké počty kvalifikovaných migrantů pracujících v zahraničí bez uvedení patřičného kontextu nemají téměř žádnou vypovídací hodnotu o fenoménu „brain drain“, protože z těchto údajů není patrné, kde migranti tuto kvalifikaci získali, z jakých finančních zdrojů a ani to, zda by ji mohli ve své zemi původu dostatečně (či vůbec) využít.

Migrace za prací a lepším životem je historicky součástí lidské civilizace. Teprve vytvoření systémů kontroly státních hranic a omezení přeshraničních pohybů a vstupu na pracovní trhy především ve 20. století volný pohyb za zaměstnáním výrazně ztížily. Naopak v posledních desetiletích v rámci tzv. globalizace došlo k tomu, že ve světě, kde se výrazně snížily náklady na dopravu a kde existují technologie umožňující být jednoduše v kontaktu se zeměmi původu (internet, lev-

1 Spoluautorem původní kapitoly z roku 2011 byl Robert Stojanov.

2 Počet uprchlíků a vnitřně vysídlených osob činil v roce 2019 podle UNHCR 70 milionů lidí, tedy asi 25 % z celkového počtu migrantů ve světě – www.unhcr.org



né volání, satelitní televize), je mnohem snadnější volit dočasnou migraci za prací i do vzdálenějších míst než je vedlejší město nebo kraj, namísto migrace trvalé. Například podle Huga (2003) mohou mezinárodní migranti „získat to nejlepší z obou světů“ – mít vysoké příjmy ve vyspělých zemích a zároveň tyto příjmy „utrátit“ v zemích s nízkými cenami.

Jak ukázala i poslední globální ekonomická krize před deseti lety, vyspělé ekonomiky přes relativně vysokou nezaměstnanost potřebovaly nadále zahraniční pracovníky v mnohých sektorech a po krizi zájem o zahraniční pracovní sílu opět vzrostl. Jedná se jednak o náročné, manuální, špatně placené práce, jež místní obyvatelé nejsou ochotni zastávat, jednak o podobné profese souvisí se sezónními pracemi. Současně se ale stále zvyšuje poptávka po vysoce kvalifikovaných profesionálech v technologických, vědeckých nebo lékařských pozicích.

Při zvažování potenciálu pracovní migrace pro rozvoj je třeba vzít v úvahu, že existují výrazné rozdíly v migračních strategiích mezi tzv. nízko a vysoce kvalifikovanými lidmi. Tzv. vysoce kvalifikovaní (tedy obecně ti s vyšším vzděláním a vyššími mzdami) projevují, oproti lidem s nižší kvalifikací, větší ochotu trávit dlouhé pracovní pobyty v zahraničí a střídát lokality, ve kterých pracují (Mahroum 2000). Do zahraničí odcházejí zejména proto, že hledají co nejlepší možnosti uplatnění svého vzdělanostního kapitálu na světovém trhu práce. Důvodem může být i fakt, že v zemi původu nemohou najít odpovídající pracovní pozice, nebo protože v zahraničí jsou podobné pozice lépe placeny. Například Mahroum (2001) však upozorňuje, že tzv. migrující profesionálové tvoří homogenní skupinu. Zvláštní skupinu tvoří akademici a vědci, kteří jsou při migraci mnohem více ovlivněni kvalitou jednotlivých výzkumných pracovišť a jejich týmů než ekonomickými podmínkami. Mahroum (2000) rovněž upozorňuje, že rozhodující část migrace akademiků a vědců je vázána na poměrně malý počet tzv. center excellence, která se díky své prestiži stávají magnetem pro mezinárodní vědeckou komunitu (Bernard 2008).

Mezi roky 2000 a 2016 vzrostl v ekonomicky vyspělých zemích (členy OECD) podíl migrantů s vyšším vzděláním, kteří se narodili mimo země OECD z 27 % na 35 % . U migrantů ze zemí narozených ve vyspělých zemích, vzrostl tento podíl z 21 % na 30 % . V roce 2016 bylo ve vyspělých zemích více migrantů s vysokoškolským vzděláním než se vzděláním základním (OECD 2019).

Nejvíce kvalifikovaných migrantů žije ve vyspělých zemích, přibližně polovina v USA. Vedle zemí OECD patří k významným cílovým destinacím migrace kvalifikovaných osob země Perského zálivu (Bahrajn, Kuvajt, Omán, Katar, Saudská Arábie a Spojené Arabské Emiráty), Jihoafrická republika, Malajsie, Hong Kong, Singapur a Taiwan.

Tyto statistiky potvrzují fakt, že nejchudší vrstvy obyvatel s nízkým vzděláním migrují výrazně méně, protože si to zkrátka nemohou dovolit, nemají k tomu prostředky ani schopnosti. V rámci výzkumu provedeného v indických domácnostech v roce 2004 bylo zjištěno, že téměř 40 procent z těch, co z rodin odešli, mělo alespoň středoškolské vzdělání. V Indii má přitom takové vzdělání asi jen 3,3 procenta obyvatel starších 25 let (Kapur 2010). Podle odhadů jsou dvě třetiny vysokoškolsky vzdělaných občanů Kapverd v zahraničí (Batista; Lacuesta; Vicenze 2010).

K převaze vysoce kvalifikovaných migrantů přispívá i skutečnost, že vyspělé země se spíše brání dlouhodobé migraci nízko kvalifikovaných lidí, protože mohou být podle jejich názoru méně schopní si dlouhodobě udržet práci a mohou se stát, společně se svými rodinnými příslušníky, spíše zátěží sociálního systému. Dostávají se rovněž častěji do nelegálního postavení, ať již dobrovolně, když například nemohou najít legálně zaměstnání, ale jejich rodina je závislá na jejich remitencích a nemohou se tedy vrátit, nebo jsou k tomu donuceni zaměstnavateli nebo prostředníky, protože se na rozdíl od více kvalifikovaných a vzdělaných osob nedokážou efektivně bránit.

Na druhou stranu je většina rozvinutých zemí mnohem méně restriktivní k migraci vysoce kvalifikovaných pracovníků a řada z nich naopak vytváří speciální pobídky pro jejich přilákání. Stále častěji se hovoří o soutěži o nejlepší „mozky“ mezi vyspělými zeměmi. Jako nástroje slouží zjednodušování administrativních bariér při zaměstnávání kvalifikovaných cizinců, různá marke-



tingová a rekruční opatření (specializované internetové portály, aktivní „head hunting“ atd.), nabídka speciálních výzkumných grantů nebo stipendií atd. Z hlediska migrace a rozvoje je třeba vnímat, že vyspělé státy většinou lákají vysoce kvalifikované migranty k trvalému usazení, nebo jim v tom alespoň nebrání. Ukazuje se tedy, že je v těchto politikách a programech rozvojový aspekt (brain gain v podobě návratu) opomíjen.



Vyspělé země se přitom při plánování projektů aktivní imigrační politiky snaží poučit z minulosti, kdy realizovaly projekty dočasné pracovní migrace (tzv. guest workers programs). Například podle Castlese (2006) státy jako Německo, Francie nebo USA importovaly pracovní sílu a nikoli „lidi“, když bylo plánováno, že pracovníci přijedou pouze na přesně omezenou dobu, bez svých rodin, a není jim tedy třeba dávat žádná práva, protože se budou vracet. Mzdy a pracovní podmínky byly přitom často pod úrovní domácích zaměstnanců. Z hlediska současné debaty je přitom zajímavé si uvědomit, že skutečnost, že se část migrantů nevrátila, nebyla předmětem větší kritiky až do doby, kdy se například v Německu objevily ekonomické problémy (nezaměstnanost) a především sociální tenze spojené s tím, že se část především turecké komunity dostatečně neintegrovala. Diskuze se vedou nad tím, zda bylo větší chybou to, že Německo nedokázalo zajistit návrat pozvaných cizinců, nebo to, že nedokázalo včas zajistit jejich integraci, když bylo zřejmé, že neodejdou. Odborná diskuse se vede rovněž nad otázkou, zda lze do budoucna nastavit ve vyspělých státech, kde má velký vliv na politiku ekonomický sektor – tedy zaměstnavatelé –, systém dočasného zaměstnávání zahraničních pracovníků. Zaměstnavatelé totiž preferují zaměstnávání dlouhodobé, aby nemuseli neustále zaškoloval nové pracovníky na místo těch, kteří jsou již dostatečně kvalifikovaní a zkušení. Tyto otázky se promítají do diskuse o tzv. cirkulární migraci popisované ve třetí části této kapitoly.



2. Brain drain vs. brain gain

Z hlediska rozvoje ekonomicky méně vyspělých zemí je téma mezinárodní migrace pracovní síly zásadním tématem, kterému se věnuje stále větší pozornost výzkumníků i politiků. Mnohé rozvojové země vidí v mezinárodní migraci ohrožení v podobě tzv. odlivu mozků (brain drain). Výraz „odliv mozků“ se často používá v negativním smyslu k označení dopadů migrace na země původu. Jako první tento termín představila britská Královská společnost při popisu odlivu vědců a technologů do Spojených států a Kanady v 50. a 60. letech. Od té doby rostoucí počet kvalifikovaných migrantů z rozvojových zemí zažehl debatu na toto téma. Existuje řada studií zkoumajících ekonomické dopady odlivu lidského kapitálu, které se snažily ověřit obecně převládající hypotézu o tom, že odchod pracovní síly působí na rozvoj zemí negativně. Výsledky analýz ovšem nejsou jednoznačné. I v současnosti však zůstává řada otázek nezodpovězena s ohledem na nedostatek spolehlivých dat k testování hypotéz o dopadech migrace kvalifikovaných osob na zdrojové i příjmové země. Především novější studie naznačují, že ztráty způsobené odlivem lidského kapitálu do zahraničí mohou být v některých případech vyváženy zisky v podobě finančních a sociálních remitencí, rostoucí motivací ke studiu a dalšími jevy popsány dále.

Základní myšlenkou odlivu mozků je to, že migrace odborných pracovníků vyčerpává konečné zásoby pracovní síly vysílající země. Dovednosti se ale nedědí, ani nejsou kvantitativně omezené. Nabývají se úsilím a velikost odborně kvalifikované populace se liší v závislosti na investicích do vzdělání ze strany vlád a jednotlivých domácností. Ochod člena rodiny může díky finančním prostředkům zvýšit kapacitu této rodiny investovat do vzdělání těch, kteří v zemi původu zůstali, a může sloužit jako motivace pro mladé lidi ke studijním úspěchům (Collier 2013).

Na zisky a ztráty z pohledu zemí má zásadní vliv podoba migrace. Problémovou se může stát dlouhodobá jednosměrná migrace, obzvláště z chudších zemí, kde jsou vzdělání a další základní služby hrazeny ze státních prostředků (Docquier; Marfouk 2006: 151). Dochází-li kromě odlivu domácích odborníků do zahraničí zároveň k přílivu zahraničních odborníků, dá se hovořit o „brain exchange“ (Bernard 2008). Pokud se migranti vrací do země původu, může být takový pohyb označován jako „brain circulation“ (Saxenian 2005: 50), tento jev je popsán detailně níže. Při dočasných nebo trvalých návratech může dojít až k níže popsanému jevu zvanému „brain gain“ znamenajícímu zisky v podobě nabyté kvalifikace a zkušeností.

Jako příklady brain drain jsou obecně popisovány především počty odborníků, třeba lékařů z rozvojových zemí, pracujících v zahraničí. Například 75 % doktorů z Mozambiku nebo 81 % zdravotních sester z Libérie pracovalo ve vyspělých zemích (IOM 2010).

Právě v oblasti zdravotnictví je zmiňován odliv mozků nejčastěji. V reakci na tyto obavy přijala Světová zdravotnická organizace v roce 2010 nezávazný Globální kodex praxe mezinárodního náboru zdravotnického personálu. Tento kodex mimo jiné stanovuje, že členské státy by se měly „vyhýbat aktivnímu náboru zdravotnického personálu z rozvojových zemí s kritickým nedostatkem zdravotnických pracovníků“. Mezitím studie zaměřená na africké zdravotnické odborníky neshledala žádnou významnou spojitost mezi migrací zdravotnických pracovníků a zdravotními ukazateli, jako je dětská úmrtnost, míra očkování, dětské respirační infekce a jejich léčba, rozšířenost a léčba HIV (Clemens 2013). Naopak, africké země s největší mírou odlivu lékařů v poměru k velikosti populace, jako je Alžírsko, Ghana nebo Jihoafrická republika, mají nejnížší úroveň dětské úmrtnosti. Zdá se tedy, že v zemích původu zůstává dostatečné množství lékařů a sester a k rozkladu zdravotnictví nedochází (Mallaby 2015).

Odliv mozků se mnohdy netýká chudých zemí, ale zemí středně a vysoce rozvinutých, protože do vyspělých zemí odchází nikoli chudí a nevzdělaní lidé. Tak podle statistik UNDP ztrácí Indie odchodem počítačových expertů do USA ročně dvě miliardy dolarů. Odhaduje se, že z bývalého Sovětského svazu a Ruska odešlo v 90. letech minulého století přes půl milionu vysokoškolsky





vzdělaných lidí.³ Některé rozvojové země proto kvůli odchodu svých obyvatel volají po protekcionistickém přístupu k redukci a kompenzaci ztrát z „brain drainu“ (např. pomocí podílu na zdanění příjmu migranta v cizině). K pozitivní reakci na takové návrhy ze strany rozvinutých zemí však doposud nedošlo.

Cílové země vyspělého světa v reakci na kritiku argumentují, že vzdělaní pracovníci odchází dobrovolně, a to proto, že nemohli adekvátně využít své schopnosti v zemi původu. Některé studie skutečně ukázaly, že například v Maroku nebo Tunisku je nezaměstnanost středoškoláků a vysokoškoláků výrazně vyšší než nezaměstnanost obyvatel s nižším vzděláním (Kapur 2010). Jejich uplatněním v zahraničí tak z globální perspektivy dochází ke zvýšení efektivity alokace lidského kapitálu. Námitky vztažené k nerovnému rozložení zisků a ztrát mezi zdrojové a cílové země jsou dále odmítány tvrzením, že migrace vzdělaných osob může snížit makroekonomické hodnoty jako průměrný příjem či HDP, ale individuální příjem zůstává stejný.

Tato argumentace ze strany ekonomicky rozvinutých zemí však nevyvrací zmiňované ztráty rozvojových zemí způsobené ztrátou investic do lidského kapitálu, především veřejného vzdělání, případně zdravotnictví nebo jiného sociálního systému.

Například podle Vinokurova (2006: 12) však tyto ztráty z veřejných nákladů mohou být kompenzovány remitencemi, zpětnou migrací a vznikem nových obchodních sítí. Celkové remitence zaslané zpět do Ghany jedním migrantem více než pětkrát překročí částku investovanou do jeho vzdělání (Nyarko 2011). Podle dalších odborníků může samotná emigrace spustit spontánní tvorbu lidského kapitálu na bázi očekávání, která plynou z potenciálních zisků z migrace vzdělaných osob. Předpokládaná migrace rovněž pozitivně motivuje pracovníky z ekonomicky chudých zemí investovat do svého kapitálu. Studie mezi obyvateli Kapverd ukázala, že desetiprocentní nárůst pravděpodobnosti, že budou moci odejít do zahraničí, zvýšil pravděpodobnost dokončení střední školy o osm procent (Batista; Lacuesta; Vicenze 2010).

Celkově tak uvedené zisky z emigrace mohou převážit ztráty, čímž se brain drain mění v brain

³ Nejedná se však jen o fenomén tzv. rozvojových zemí, ale k „brain drain“ efektu dochází i ve vyspělém světě (mezi Evropou a USA nebo východem a západem Německa).

gain s pozitivními dopady na zdrojovou i cílovou zemi. Efekt brain gain byl empiricky zaznamenán v rámci výzkumů například v Ghaně, Fidži, Indii a Rumunsku (Economists 2011). I když například Schiff (2006: 220) varuje před zveličováním významu myšlenky „brain gain“ mj. s ohledem na nejistotu spojenou s využitím kvalifikace v zahraničí (podřadná práce migrantů vzhledem k jejich kvalifikaci), tento argument nemá příliš velkou oporu v reálné praxi, kdy si sami migranti dokáží „spočítat“ vlastní užitek a ztrátu přicházející z procesu migrace, často už v procesu rozhodování, zda migrovat, či nikoliv.

V úvahu je však nutné vzít fakt větší zranitelnosti zemí s malou populací (např. malé ostrovní státy jako právě Kapverdy nebo Kuba), kde je tvorba lidského kapitálu přirozeně omezena. Pokud z těchto zemí odchází větší míra kvalifikovaných pracovníků, než je daná země schopna kapacitně pokrýt, může se jednat o významnou ekonomickou ztrátu bez ohledu na jiné přínosy takové migrace. Podobně je možné argumentovat v případě emigrace lidí vybraných profesí (neschopnost dané společnosti pokrýt jejich odliv). V tomto kontextu je zajímavá statistika, podle které ostrovy a vnitrozemské země mají nejvyšší míru emigrace vysokoškoláků. Některé země ve Střední Americe, Karibiku a Africe mají míru emigrace osob s vyšším vzděláním přes 40 % a tato míra přesahuje 20 % v asi 30 zemích (OECD 2019).



O tom, že na emigraci vlastních obyvatel existují různé pohledy, vypovídá i to, že zatímco některé země vnímají emigraci negativně, v případě jiných zemí jde o jednu z významných rozvojových strategií. To dokládá například některých afrických zemí na jedné a Filipín na druhé straně v přístupu k otázce emigrace zdravotních sester. Zatímco africké země vnímají odchod sester kriticky, na Filipínách školy nabízí vzdělávání zaměřené na rozvoj schopností pro práci sester v zahraničí, zejména v USA. Vzdělání proto probíhá v anglickém jazyce a zkoušky jsou standardizovány podle vzorů USA. Současně jsou nabízeny půjčky pro financování vzdělá-

ní, které jsou následně spláceny např. prostřednictvím remitencí v případě nalezení pracovního uplatnění v USA. Další soukromé firmy aktivně vyhledávají pracovní příležitosti v zahraničí a veřejný sektor plní roli kontrolní.

Vedle Filipín jsou politikami podporujícími odchod občanů za prací do zahraničí známé například Jižní Korea, Indonésie, Srí Lanka, Bangladéš, Indie, Pákistán, Čína nebo Vietnam.⁴ Tyto a další země zavedly programy řízené emigrace s vidinou zisku z remitencí a zahraniční měny a snížení nezaměstnanosti. Stále častěji se také zapojují do diskuse na téma návratu svých obyvatel v rámci tzv. cirkulární migrace popsané v další části kapitoly.

3. Cirkulární migrace a rozvoj

V posledních letech se stále intenzivněji rozvíjí debata o tom, jaké formy migrace nabude či jaké podoby by měla nabýt – zda půjde o migraci trvalou, anebo dočasnou, opakovanou a tedy cirkulární.⁵ Tradice cirkulární migrace sahá do historie, avšak až zveřejnění zprávy Globální komise pro mezinárodní migraci (Global Commission for International Migration, GCIM 2005: 31) vyvo-

⁴ V některých zemích je emigrace přímo v gesci zvláštních ministerstev a státních institucí, například: Ministry of Overseas Indian Affairs, Sri Lanka Bureau of Foreign Employment nebo Bangladesh Overseas Employment and Services Limited.

⁵ Autoři se rozhodli používat výraz „cirkulární“ namísto rovněž možného výrazu „cirkulační“. Někdy se v literatuře a médiích objevuje i doslovný český překlad „kruhová migrace“.



lalo zájem o rozvojový potenciál tohoto typu migrace.⁶

Nejen podle GCIM, ale i například IOM nebo Evropské komise může mít cirkulační migrace pro země původu s nízkými příjmy větší rozvojový přínos a efektivněji zmírňuje chudobu než trvalé přesídlení. Dočasní migranti mají pevnější vazby na zdrojové země, jelikož tam často zanechali svou rodinu a majetek. Mají tak tendenci posílat větší část svých příjmů formou remitencí. Častěji se rovněž vrací, ať již načas, nebo nastálo, a předávají tak dál své zkušenosti.

Doposud neexistuje formální jednotná definice cirkulační migrace. Například Evropská migrační síť (EMN) ji definuje jako „opakovaná legální migrace stejnou osobou mezi dvěma nebo více zeměmi“. Podle GFMD se jedná především o opakovanou migraci za účelem práce nebo studia, která je odlišná od migrace trvalé nebo dočasné.

Podle Huga (1978) je cirkulace ovlivněna vzdáleností mezi domovem a cílovou destinací, výší cestovních nákladů, charakterem práce migranta a kulturními faktory. Studie na příkladu Indonésie ukázala, že vzorce cirkulační migrace jsou různé. Doba setrvání migrantů mimo domov se pohybovala v rozmezí jednoho týdne, několika týdnů, jednoho roku nebo i dvou let v případě, že místo výkonu práce se nacházelo na některém ze vzdálených ostrovů indonéského souostroví. Mezinárodní migranti mají tendenci setrvat mimo domov obecně déle, ale pokud se jejich domov nachází v blízkosti hranic, může cirkulace vykazovat vyšší frekvenci. Příkladem mohou být i migranti z jižního Thajska, kteří pracují v severní Malajsii (Klanarong 2003).

Výzkum cirkulační migrace je ztěžován nedostatkem dat o jejím rozsahu, skladbě a důsledcích. Již před více než třemi desetiletími Mitchell (1978: 6–7) v souvislosti s mezinárodní cirkulační migrací upozornil na nedostatečnou analýzu tohoto jevu, způsobenou i potížemi při získávání vhodných dat pro odvození adekvátních teoretických formulací“. Jak Agunias a Newland (2007: 17) poznamenávají, transnacionální pohyby obyvatel vyžadují data, která by měla být získána jak ze zemí původu, tak i nových destinací. I když mnoho cílových zemí migrace má registrační procedury, které dovolují odhady počtu imigrantů, odhady přeshraničních pohybů imigrantů jsou méně zřetelné.

Odborné studie teprve začínají sbírat informace a data a první výsledky těchto prací naznačují potenciál, právě tak jako rizika (Agunias a Newland 2007: 6–7). Současné poznatky z jednotlivých výzkumů v Číně a Indii ukazují pozitivní výsledky cirkulační migrace, ale i některá negativa. Například Čína od roku 1999 zaznamenala výrazný nárůst množství navrátilců ze zahraničí s progresivními technickými znalostmi. Výzkum z roku 2002 mezi 154 navrátilci a místními obyvateli v „hi-tech“ zónách v šesti městech ukázal, že 48 % těchto navrátilců se migrantů v soukromém sektoru s sebou zpět přineslo znalosti zahraničních technologií ve srovnání s 21 % místních obyvatel (Aguinas 2006: 9–10). Podobné výsledky byly zaznamenány i v Indii v oblasti softwarového průmyslu, kdy 30–40 procent vysoce kvalifikovaných indických zaměstnanců získalo relevantní pracovní zkušenosti v některé z ekonomicky rozvinutých zemí (Commander et al. 2004).

Ovšem je tu i příklad výsledků výzkumu ve státě Kérale v jihozápadní Indii (NAIR 1999), kde tento výzkum poukázal na to, že navrátilci se migranti jsou většinou osoby středního věku s nízkým vzděláním, se znalostmi a zkušenostmi na nízké úrovni. Polovina z nich nenašla po návratu zaměstnání (Nair 1999: 209).

V rámci diskuse o možném využití cirkulační migrace pro rozvoj existuje i řada skeptických názorů. Kritici především upozorňují na zkušenosti s programy pro dělníky ze zahraničí v Evropě v 50. a 60. letech 20. století (Castles 2006a a b), když tvrdí, že programy cirkulační migrace mohou mít negativní dopad na země původu i migranty samotné. Je nesporné, že existuje mno-

⁶ „Komise došla k závěru, že staré paradigma trvalé migrace, jejímž cílem bylo usazování migrantů v zemi původu, postupně ustupuje dočasné a cirkulační migraci. [...] Komise zdůrazňuje potřebu chopit se rozvojových příležitostí, které tento důležitý posun v migračních vzorcích nabízí zemím původu.“



ho faktorů, kterými je skutečné využití cirkulace v praxi podmíněno. Například Vertovec (2006: 43) poukázal na problémy, které je potřeba zohlednit při přípravě programů cirkulární pracovní migrace. Nejvýznamnějším kritickým argumentem je, že ve skutečnosti tyto programy migranty uzavírají do vztahů závislosti a vykořisťování a nabízejí jim minimální příležitost vertikální mobility a kvalifikace. Častokrát nejsou zajištěna práva pracovníků a integrace, což může vést k sociálnímu vyloučení.

Podle Huga (2009) se například v asijsko-tichomořské oblasti dočasná pracovní migrace níže kvalifikovaných pracovníků stala zdrojem hlasité kritiky jakožto „nová forma nucené práce“. Některé nevládní organizace v regionu ji dokonce ztotožňují s obchodem s lidmi kvůli vykořisťování migrantů, které je pro tento migrační pohyb charakteristické. Dále jsou jedním z často přehlížených negativních aspektů mezinárodní dočasné pracovní migrace společenské náklady, které migrant a jeho rodina nesou v souvislosti s dlouhodobějším odloučením (Hugo 2004). Ty se týkají i mnohých Ukrajinců, Moldavanů a dalších cizinců pracujících v České republice.

Abella (2006: 53) tvrdí, že není možné navrhnout dobrou praxi v oblasti cirkulační migrace, která by byla použitelná ve všech případech (anebo alespoň ve většině případů) zemí a migračních systémů. Lze však podle něj stanovit několik prvků, jež jsou předpokladem úspěšného migračního programu. Žádoucí je vytvoření vyvážených systémů, které by ochraňovaly zájmy komunit v hostitelské zemi a zároveň by migrantům garantovaly:

- dostupnost práce,
- ochranu práv,
- možnost zasílat bez vysokých nákladů remittance,
- možnost návratu domů.

Takto nastavené programy by mohly znamenat přínos pro všechny zúčastněné strany (situace „win-win-win“).

Podle Aguniase a Newlanda (2007: 7–8) dopady cirkulační migrace na rozvoj mohou být pozitivní, když se socioekonomické podmínky pracovníků v cílových zemích migrace zlepšily nebo se výrazně očekává, že se tak stane, návrat migrantů, bez ohledu zda se jedná o dočasný nebo stálý, byl dobrovolný a plánovaný a navrátilší se migranti získali znalosti, dovednosti a úspory během pobytu v zahraničí.

Cílem by obecně mělo být snížení tzv. transakčních nákladů spojených s odchodem a prací mimo svůj domov a následným návratem. Diskutováno a v některých případech realizováno je více způsobů, jak tomu napomoci – například poskytováním přesných a komplexních informací, zajištěním průpravy migrantů před odchodem, udržováním efektivity procesu, efektivním řízením a kontrolou zprostředkovatelů, poskytováním levných půjček na financování cesty a zapojením zaměstnavatelů do výběrového procesu. Současně je však důležitou součástí dobré praxe pro hostitelskou zemi vytvoření a administrace kontroly zaměstnavatelů cirkulačních migrantů. A zásadní je podle Abelly (2006: 53) vhodné řízení poptávky po práci v cílové zemi. Cirkulační migrace musí být odpovědí na reálný nedostatek pracovní síly a zaměstnavatelé ji nesmějí zneužívat ke zhoršování podmínek pro místní pracovní sílu.

Některé země původu se snaží zajistit výhodné nastavení programů pro své obyvatele prostřednictvím bilaterálních dohod s cílovými státy, jež stanovují podmínky práce vykonávané migranty. Cílové země však nejsou vždy takovým smlouvám nakloněny, především pokud z nich vyplývají povinnosti se zajištěním práv cizinců a převzetí odpovědnosti za jejich zaměstnání a návrat.⁷

Klíčovým faktorem při určování rozsahu rozvojového dopadu cirkulární migrace je způsob návratu do země původu a využití nabytého potenciálu pracovníků. Cílová země je do procesu návratu

⁷ Množství bilaterálních dohod mají podepsány bohaté státy Perského zálivu se zdrojovými zeměmi Asie v rámci tzv. Colombo procesu www.colomboprocess.org. Dále například Jižní Korea podepsala Memorandum of Understanding ošetřující podmínky zaměstnanců s více než desítkou asijských zemí, ze kterých přicházejí pracovníci v rámci EPS (Employment Permit System) www.eps.go.kr.





migranta zapojena tím, že může zajistit, aby ukončení výkonu práce a cesta domů proběhly co nejbezpečněji a nejlevněji. Například v Indonésii jsou legální pracovní migranti nuceni vracet se domů přes neslavný Terminál 3 letiště v Jakartě, kde jim je naúčtováno několik oficiálních i neoficiálních poplatků. K návratu jsou nuceni využít předem stanovené letadlo, přičemž cena za letenku je přemrštěná. Tyto praktiky jsou odsouzeníhodné. Zavedení dobré praxe by namísto toho mělo umožnit rychlý a bezpečný návrat domů (Hugo 2009). Neméně významný je však přístup zdrojové země, která by měla nastavit podmínky tak, aby navrátilí se občan mohl využít svůj potenciál (zaměstnání, možnost investic atd.).

Zásadní dopady má rovněž omezení počtu návratů do cílové země a umožnění cirkulace. Většina pracovních programů stanovuje maximální dobu, po kterou může migrant na základě smlouvy v hostitelské zemi pracovat. Některé programy umožňují jedno opětovné obnovení smlouvy bez možnosti návratu, ale většina počítá s návratem migranta do země původu poté, co počáteční smlouva vyprší. Zákony tedy mohou vést k tomu, že pracovní migranti od zaměstnavatelů „utíkají“ a vstupují do ilegality, protože se obávají, že v budoucnu v hostitelské zemi nenajdou práci. Pozitivní důsledky se mohou projevit také v oblasti dodržování zákonů. Dobrá praxe snižuje počet úteků k neoprávněnému postavení, jelikož pracovní migrant má zajištěný zákonný přístup k práci v hostitelské zemi na delší dobu.

Například podle výpovědí mongolských pracovníků, kteří odešli do Jižní Koreje v rámci EPS programu,⁸ často raději zvolili po několika měsících nelegální postavení, neboť si mohli vydělat více peněz a po delší dobu, než bylo nastaveno v rámci programu.

Diskuse o výhodách cirkulární migrace proti trvalému usazování se obvykle zaměřuje na srovnávání přínosů těchto typů migrace pro zemi původu. Diskutována jsou ale i pozitiva pro přijímající zemi. Dočasná migrace umožňuje ve vyspělých zemích větší flexibilitu pracovního trhu. To je výhodné například v sektoru zemědělství a dalších sezónních pracích. Výhodná může být i z hlediska penzijních systémů vyspělých zemí – dočasní migranti do něj totiž přispívají, ale nebudou z něj po odchodu čerpat (v rámci řádného nastavení cirkulárních „rozvojových“ projektů

8 Employment Permit System www.eps.go.kr



by však většina odvodů a daní měla být vracejícím se cizincům vrácena). Například Abella (2006: 2) rovněž uvádí, že ve srovnání s trvalou imigrací se dočasná migrace a její liberalizace politicky snadněji vysvětluje domácím obyvatelům-voličům, kteří se zpravidla cítí být trvalým usazením cizinců ohroženi, v tom smyslu, že cirkulární migrace bývá někdy kriticky vnímána jako možný prostředek kontroly migrace ze zdrojových zemí a způsob omezení jejich nelegálních forem. Kritici proto z těchto důvodů vnímají záměr EU a dalších vyspělých zemí podporovat cirkulární migraci jako snahu získat především vlastní výhody.

Kritici rovněž poukazují na skutečnost, že dosavadní programy cirkulární migrace vyspělých zemí s plánovaným rozvojovým záměrem, jsou co do počtu zapojených migrantů v celkovém objemu migrace nevýznamné. Nemohou tedy významněji přispět k rozvoji zapojených zdrojových zemí. Například nizozemský pilotní projekt cirkulární migrace zahájený v prosinci 2009 nabízel pouze 160 míst pro pracovní migranty z Jižní Afriky a Indonésie.⁹ Z Mauricia odchází od roku 2006 cca 300 pracovníků ročně, do Kanady 850 pracovníků ročně. Na realizaci tohoto projektu iniciovaného vládou této ostrovní země úzce spolupracuje IOM řízením databáze potenciálních kandidátů. Projekt zahrnuje nejen zaměstnání občanů Mauricia, ale rovněž jejich vzdělávání a zvyšování kvalifikace, které mohou uplatnit po návratu. Podobný projekt realizuje IOM také mezi Mauriciem a Itálií.¹⁰

Větší počty cizinců jsou zapojeny do tzv. Seasonal Agricultural Workers Programme, v jehož rámci již od 70. let odcházejí ročně tisíce pracovníků ze zemí Střední Ameriky pracovat do kanadských farem a potravinářských výroben. Od roku 2007 se do projektů pro některé kanadské provincie zapojila IOM, která se program snaží využít k rozvoji zemí původu. Podílela se například na kurzech vzdělávajících pracovníky v kulturních reáliích cílové země, zvyšování jejich kvalifikace, ale i při jejich reintegraci po návratu a poradenství s převodem a investováním remitencí.¹¹

Další projekty, které lze zařadit do kategorie cirkulárních, zavedly postupně od roku 2007 například Austrálie a Nový Zéland (pro občany tichomořských ostrovů), Švédsko (v roce 2009 zřídilo parlamentní komisi, která se má zaměřit na rozvojový potenciál dočasných pracovníků),¹² Španělsko (např. s Marokem nebo Kolumbií)¹³ a například GDMF uvádí jako cirkulární i „Development in Africa (MIDA) programme“ realizovaný IOM. V jeho rámci dochází k dočasným nebo i trvalým návratům a výměnným pobytům kvalifikovaných migrantů ze zemí EU a Severní Ameriky do desítek afrických zemí.

Ačkoli v reakci na vyšší nezaměstnanost v rámci globální finanční a hospodářské krize po roce 2008 zájem o zahraniční pracovní sílu v mnoha vyspělých zemích klesl, a s tím i zájem o projekty cirkulární migrace, jsou v posledních letech tyto modely opět diskutovány a připravovány.

Například mezi lety 2013–2016 německá rozvojová agentura umožnila dočasně pracovat a vzdělávat se zdravotním sestřím z Gruzie v rámci pilotního projektu PCMS. V rámci projektu „Triple Win“ umožňuje Německo od roku 2013 školení a dočasné zaměstnání pro pracovníky z Filipín, Srbska, Tuniska nebo Bosny a Hercegoviny (Hooper 2019).

A i v další řadě projektů dočasné/sezónní pracovní migrace, v jejímž rámci odchází na předem danou dobu za zaměstnáním milióny lidí (Jižní Korea, Německo, USA, státy Perského zálivu a další) po celém světě, by se daly nalézt prvky společné s principem využití cirkulace pro rozvoj. Rozvojový prvek v nich však zatím není implicitně plánován a pravidla těchto projektů a praxe (špatné pracovní podmínky a nízké mzdy, nemožnost opakovaných návratů) často brání dostatečnému využití jejich potenciálu.

9 Více na <http://hitfoundation.eu/bluebirds/>

10 Více například na <http://www.iom.int/jahia/Jahia/mauritius>

11 Více například na <http://www.hrsdc.gc.ca>

12 www.sweden.gov.se

13 Přehled projektů je například na <http://www.migration4development.org/content/project-database>



4. Závěr

Diskuse o výhodách cirkulární migrace proti trvalému usazování se obvykle zaměřuje na srovnávání přínosů těchto typů migrace pro zemi původu. Diskutována jsou ale i **pozitiva pro přijímající zemi**. Dočasná migrace umožňuje ve vyspělých zemích větší flexibilitu pracovního trhu. To je výhodné např. v sektoru zemědělství a dalších subodvětvích, kde se využívá sezónních prací. Výhodná může být i z hlediska penzijních systémů vyspělých zemí - dočasní migranti do nich přispívají, ale nebudou z něj po odchodu čerpat (v rámci spravedlivého nastavení cirkulárních „rozvojových“ projektů by však většina odvodů a daní měla být vracejícím se cizincům vrácena).

Například Abella (2006: 2) rovněž uvádí, že ve srovnání s trvalou imigrací se dočasná migrace a její liberalizace politicky snadněji vysvětluje domácím obyvatelům - voličům, kteří se zpravidla cítí být trvalým usazením cizinců ohroženi. A například Evropský Pakt o migraci a azylu¹⁴ potvrdil již dříve deklarovanou strategii především Francie a Německa, v rámci které je cirkulární migrace vnímána jako prostředek kontroly migrace ze zdrojových zemí a způsob omezení jejich neregulérních forem. Kritici proto z těchto důvodů vnímají záměr EU a dalších vyspělých zemí podporovat cirkulární migraci jako snahu získat především vlastní výhody.

Použité zdroje

- ABELLA, M. (2006): Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration. International Symposium on International Migration and Development, UN Population Division, Turin, Italy, 28–30 June.
- AGUNIAS, D. R. (2006): From a Zero-Sum to a Win-Win Scenario? Literature Review on Circular Migration. Washington, DC: Migration Information Source, The Migration Policy Institute.
- AGUNIAS, D. R. – NEWLAND, K. (2007): Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. Washington, D. C.: Migration Information Source, The Migration Policy Institute, April.
- ATLAS OF MIGRATION (2019). Berlin: The Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- BATISTA, C.; LACUESTA, A.; VICENTE, P. (2010): Testing the 'Brain Gain' Hypothesis: Micro Evidence from Cape Verde, IZA DP No. 5048
- BERNARD, J. (2008): Mezinárodní migrace profesionálů – brain drain, brain exchange, brain circulation - <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=319&lst=116>
- CARRINGTON, W. J.; DETRAGIACHE, E. (1999): International migration and the brain drain". The Journal of Social, Political and Economic Studies, Vol. 24, no. 2, pp. 163–171.
- CASTLES, S. (2006a): Back to the Future? Can Europe Meet Its Labour Needs Through Temporary Migration? International Migration Institute Working Paper No. 1, Oxford.
- CASTLES, S. (2006b): Guestworkers in Europe: A Resurrection?. International Migration Review, 40, 4: 741–766.
- CHISWICK, B. R. (2005): High Skilled Immigration in the International Arena. IZA Discussion Paper No. 1782 Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- CLEMENS, M. A. (2013): What do we know about skilled migration and development?. Migration Policy Institute, Washington DC.
- COLLIER, P. (2013): Exodus. Immigration and multiculturalism in the 21st century, Allen Lane, Londres.
- COMMANDER, S.; CHANDA, R.; KANGASMIENI, M.; WINTERS, A. L. (2004): Who Gains from Skilled Migration? Evidence from the Software Industry [online]. Manuscript, Center for Economic Performance, London School of Economics, 2004. [cit. 2007-10-27]. Dostupné z: http://www.london.edu/assets/documents/PDF/commander_3.pdf
- De HAAN, A. (1999): „Livelihoods and Poverty: The Role of Migration – A Critical Review of the Migration Literature, Journal of Development Studies Vol –36
- De HAAS, H. (2005): International migration, remittances and development: myths and fact, Technical report, Global Commission on International Migration.
- DOCQUIER, F. – MARFOUK, A. (2006): International migration by education attainment, 1990–2000. In International migration, remittances and brain drain. New York: Palgrave Macmillan, pp. 151-199. ISBN 0-8213-6372-7.

14 Schválen představiteli států EU na summitu v Bruselu 15. a 16. října 2008 v rámci předsednictví Francie, která jej iniciovala. Více o Paktu rovněž v kapitole 2



THE ECONOMISTS (2011): Drain or gain? Poor countries can end up benefiting when their brightest citizens emigrate. May 26th

European Commission: Circular Migration and Mobility Partnerships Between European Union and Third Countries (2007): Memorandum 07/197, 16 May

MCLOUGHLIN, S. – MÜNZ, R. – BÜNTE, R. – HULTIN, G. – MÜLLER, W. – SKEDON, R. (2011): Working paper no. 35 european migration and diversity europe's political economy programmes Temporary and circular migration: opportunities and challenges. European Policy Centre.

GHAI, D. (2005): Diasporas and development: the case of Kenya; Technical report, Global Commission on International Migration.

Global Commission on International Migration (GCIM) (2005): Migration in an Interconnected World: New Directions for Action, Report of the GCIM. [online]. Switzerland: The Global Commission on International Migration [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: <https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org/ny/files/GCIM%20Report%20%20PDF%20of%20complete%20report.pdf>

Global Commission on International Migration (GCIM) (2007). Circular Migration and Mobility Partnerships Between the European Union and Third Countries. [online]. Switzerland: The Global Commission on International Migration [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=Memo/07/197>.

HOOPER, K. (2019): Exploring New Legal Migration Pathways: Lessons from Pilot Projects.

HUGHES, J. (2019): More African Scholars Returning Home After Studying Abroad [online]. Phdstudies.com. January 25 [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: <https://www.phdstudies.com/news/more-african-scholars-returning-home-after-studying-abroad-3379/>

HUGO, G.J. (1982): Circular Migration in Indonesia, *Population and Development Review*, 8, 1: 59–84.

HUGO, G. J. (1994): *The Economic Implications of Emigration from Australia*. Canberra: AGPS.

HUGO, G. J. (2001): Labour Circulation and Socio-Economic Transformation: The Case of East Java, Indonesia, by E. Spaan, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37, 1, April.

HUGO, G. J. (2003): Circular Migration: Keeping Development Rolling? [online]. Washington, DC: Migration Information Source, The Migration Policy Institute, June 2003 [cit. 2007-07-17]. Dostupné z <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=129>

HUGO, G. J. (2004): International Labour Migration and Village Dynamics: A Study of Flores, East Nusa Tenggara, pp. 103–133 in T.R. Leinbach (ed.), *The Indonesian Rural Economy: Mobility, Work and Enterprise*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.

HUGO, G. J. (2008): Migration Management: Policy Options and Impacts on Development: An Indonesian Case Study. First draft of a paper for the OECD Development Centre, September.

HUGO, G. J. (2009): Best Practice in Temporary Labour Migration for Development: A Perspective from Asia and the Pacific, *International Migration*, accepted for publication on 9 March 2009. Český překlad dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2192266>

ILO (2017). Labour migration [online]. © 1996–2019 International Labour Organization (ILO) [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm>

IOM (2010): *World Migration Report 2010 - The Future of Migration: Building Capacities for Change* [online]. © 2010 International Organization for Migration. Dostupné z: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2010>

IOM (2018): *World Migration Report 2018* [online]. © 2019 International Organization for Migration [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

KAPUR, D. (2010): *Diaspora, Democracy and Development*, Princeton University Press

KLANARONG, N. (2003): *Female International Labour Migration from Southern Thailand*. Unpublished Ph.D. Thesis, Population and Human Resources, Department of Geographical and Environmental Studies, University of Adelaide

MAHROUM, S. (2000): Scientific mobility. An Agent of Scientific Expansion and Institutional Empowerment, *Science Communication*. 21: 368:378.

MAHROUM, S. (2001): Highly skilled globetrotters: the international migration of human capital. In: *Innovative People: Mobility of Skilled Personnel in National Innovation Systems*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development: 168–185.

MALLABY, S. (2015): Net benefit. How to understand economic impact of migration, *Foreign Affairs* (September 2015)

NAIR, P. R. (1999): Return of Overseas Contract Workers and their Rehabilitation and Development in Kerala (India): A Critical Account of Policies, Performance and Prospects. *International Migration*, Vol. 37, No. 1 (1999): 209–242.



- NEWLAND, K.; AGUNIAS, D. R.; TERRAZOR, A. (2008): Learning by Doing: Experiences of Circular Migration, Insight
- NYARKO, Y. (2011): The Returns to the brain drain and brain circulation in sub-Saharan Africa: Some computations using data from Ghana (<http://www.nber.org/papers/w16813>); NBER Working Paper 16813
- OECD. The new immigrants Global trends in migration towards OECD countries between 2000/01 and 2015/16 (2019) [online]. Migration Data Brief © OECD/AFD n°4 June 2019 [cit. 2019-10-27]. Dostupné z: oecd.org/migration/mig/Migration-data-brief-4-EN.pdf
- RATHA, D. (2003): Worker's Remittances: An important and stable source of external Finance. In: Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance. Washington, DC: The World Bank, 2003. pp. 157–175. ISBN 0-8213-5429-9
- RUHS, M.; MARTIN, P. (2008): Numbers vs Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, International Migration Review, 42, 1: 249–265.
- SAXENIAN, A. (2005): From brain drain to brain circulation: Transnational communities and regional upgrading in India and China. Studies in Comparative International Development, Vol. 40, no. 2, pp. 35–61.
- SCHIFF, M. (2006): Brain grain: Claims about its size and impact on welfare and growth are greatly exaggerated. In International migration, remittances and brain drain. New York: Palgrave Macmillan, pp. 201–225.
- SCHROTH, J. – STOJANOV, R. (2011): Migrace a rozvoj, pp 72–86. ISBN 978-80-87404-10-2
- STOJANOV, R. – NOVOSÁK, J. (2008): Migrace místo pomoci? Remitence a cirkulace mozků jako nástroje rozvoje. Mezinárodní vztahy, Vol. 43, No. 1, str. 38–77. ISSN 0323-1844
- VERTOVEC, S. (2004): Migrant Transnationalism and Modes of Transformation, International Migration Review, 38, 3: 970–1001.
- VINOKUR, A. (2006): Brain migration revisited. Globalisation, Societies and Education, Vol. 4, no. 1, pp. 7–24.
- ZELINSKY, W. (1971): The Hypothesis of the Mobility Transition, The Geographical Review, LXI, 2: 219–249.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2016): Defining and Measuring Circular Migration Prepared by the Task Force on Measuring Circular Migration
- WICKRAMASEKARA, P. (2011): Circular Migration: A Triple Win or a Dead End; The Global Union Research Network (GURN)

