

POLICY PAPER

**JAK POSÍLIT KOHERENCI ČESKÝCH
POLITIK PRO MEZINÁRODNÍ ROZVOJ?
REALISTICKÝ PŘÍSTUP V OBLASTECH
MIGRACE, OBCHODU A ZEMĚDĚLSTVÍ**

(Prošlo oponentním řízením)

Ondřej Horký

červenec 2008

Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.
Nerudova 3
118 50 Praha 1

Jak posílit koherenci českých politik pro mezinárodní rozvoj?

Realistický přístup v oblastech migrace, obchodu a zemědělství

Ondřej Horký

Úvodní shrnutí

- I zdánlivě malé úpravy českých politik v oblasti migrace, obchodu a zemědělství mají velký vliv na rozvojové země, často větší než výrazné navýšení rozvojové spolupráce. Větší zohlednění zájmů chudých zemí v českých politikách je však mimořádně složité kvůli velkému počtu aktérů a jejich odlišným zájmům a institucionálním kulturám. Pokud má však mít česká rozvojová politika smysl, je nutné začít s **posilováním koherence politik pro rozvoj co nejdříve**.
- V oblasti **migrace je třeba pečlivě sledovat** dopady pilotního projektu **řízení migrace** a reformovat **program vládních stipendií** pro studenty a studentky z rozvojových zemí tak, aby nepřispívaly jako dosud k „odlivu mozků“, ale je-li to uskutečnitelné, k jejich „oběhu“, tedy dočasné migraci. Také je nutné usnadnit zasílání **remitencí** přistěhovalců do rozvojových a transformujících se zemí a výhledově zapojit do rozvoje jejich **diaspory**.
- V oblasti mezinárodního **obchodu a zemědělství** musí příslušné rezorty především **plnit programové prohlášení vlády**, které jim příkládá brát v potaz dopady obou politik na rozvojové země. Česká republika by měla prosazovat svoji spíše liberální pozici především také v bourání bariér na straně rozvinutých zemí. Společně je třeba přizvat Exportní garanční a pojišťovací společnosti k dialogu o mezinárodním rozvoji i proto, že v oblastech obchodu a zemědělství neexistuje shoda ohledně jeho významu.

Úvod

Volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a pracovních sil jsou čtyři základní svobody vnitřního trhu a staly se jedním ze základů prosperity Evropské unie i České republiky. **Citlivá liberalizace** v mezinárodním měřítku se v kombinaci s místními

vládními strategiemi a rozvojovou spoluprací může stát hlavní nositelkou změn vedoucích ke splnění Rozvojových cílů tisíciletí. Její potenciál však není využit, protože na podobu uspořádání vztahů mají rozhodující vliv rozvinuté země, které pravidla upravují ke svému prospěchu a požadují větší bourání bariér, než nabízejí. V mezinárodním obchodě kladou překážky právě v těch oblastech, ve kterých jsou nejkonzurenceschopnější, a svobodný pohyb obyvatel do „pevnosti Evropa“ omezují vůbec nejvíce. Co nejmenší regulaci požadují v oblasti pohybu kapitálu, ve které mají jasnou výhodu.

Volný pohyb zboží nebo obyvatel v rámci jednoho regionu se neobejde bez omezujících podmínek na jeho hranici. Čím hlouběji se Česká republika integrovala do Evropské unie, tím více překážek kladla zemím, které zůstaly vně. Jako malá vyspělá ekonomika na obchodu doslova závisí a v důsledku své prosperity přitahuje přistěhovalce. Ve srovnání se „starými“ členskými zeměmi proto nemá na rozvojové země o moc menší vliv. Stejnou měrou se také zapojuje do tvorby společných evropských politik. Zároveň ale poskytuje výrazně méně rozvojové pomoci. Otázka **koherence politik pro rozvoj**, tedy zda české politiky v oblasti obchodu, zemědělství a migrace nepoškozují rozvojové země, je o to naléhavější.

Pouze oblasti migrace, obchodu a zemědělství výrazně ovlivňuje sedm rezortů, jeden mezirezortní orgán a jedna vládní agentura. Každý z nich sleduje jiné zájmy a vychází z odlišné institucionální kultury. Dosáhnout větší pozornosti k jejich vědomému či nevědomému vlivu na rozvojový svět je velice obtížné. V případě migrace však již samy některé rezorty započaly v souvislosti s transformací systému dvoustranné spolupráce diskusi o tématu „rozvoj a migrace“; v případě obchodu a zemědělství poskytuje programové prohlášení vlády silný argument ve svém závazku respektovat zájmy rozvojových zemí. Změny jsou složité, nikoli však nemožné. Cílem tohoto policy paperu je nabídnout **realistický plán** prosazování koherence politik v oblasti migrace, zemědělství a obchodu. I malé změny v nastavení těchto politik hrají v rozvojovém světě mnohem větší roli než výrazné navýšení české rozvojové spolupráce. I zdánlivě malé změny proto znamenají velký úspěch.

Nové dopady české imigrační politiky na rozvojové země: řízená migrace, vládní stipendia, remitence a diaspora

V České republice oficiálně žije 4 % cizinců a jejich podíl tak nedosahuje průměru Evropské unie. Nelegálně by jich zde však mohlo žít mnohem více a jejich počet každým rokem narůstá o půl procenta. Česká republika se tak **zařazuje mezi tradiční přistěhovalecké země** a rostou i dopady její imigrační politiky na země původu přistěhovalců.

Vztahy mezi migrací a rozvojem nejsou zcela jasné především kvůli nedostatku dat. Žádná země se nerozvinula nebo nepropadla jen díky stěhování svého obyvatelstva, a proto nemá smysl její vliv přeceňovat. Rozsah dvou jevů má však prokazatelný rozvojový dopad: **remittance**, část výdělků zasílaných přistěhovalci, mohou tvořit významnou část příjmů domácího hospodářství a nepoměrně přesahovat objem rozvojové pomoci; „**odliv mozků**“, odchod kvalifikovaných pracovních sil, může naopak ochromit sektory zdravotnictví nebo vzdělání. Mnohé dopady na společenské vazby nejsou vůbec spočitatelné. Většina odborníků a odbornic se nicméně shodne, že v případě migrace nekvalifikovaných pracovních sil převažuje efekt remitencí a v případě kvalifikované pracovní síly převažuje efekt „odlivu mozků“.

V poslední době zejména Evropská komise zdůrazňuje ideální stav „**oběhu mozků**“, dočasné migrace kvalifikovaných pracovních sil, která kombinuje kladné prvky remitencí i spojení využití a načerpání znalostí v rozvojových i rozvinutých zemích. Vůči konceptu „oběhu mozků“ je ovšem vhodné si zachovat zdravou skepsi. Migrace zůstává obecně obtížně regulovatelnou, ale především se v České republice začíná prosazovat konsenzus o potřebě vyrovnat nižší porodnost domácího obyvatelstva přistěhovalectvím, a zabránit tak budoucí krizi důchodového systému. S tímto požadavkem není dočasná migrace slučitelná. Navíc se neobejde bez výrazného omezení občanských práv přistěhovalců.

V České republice nedisponujeme **spolehlivými daty** o žádném z jevů, a proto lze případné koherence a nekoherence mezi imigrační a rozvojovou politikou jen zhruba odhadnout. V roce 2006 tvořil podle Světové banky celkový objem odchozích remitencí 60 nebo 4 mld. korun, podle zvolené šíře definice remitencí. Z miliardy korun, u které známe i zemi určení však přesahoval podíl rozvojových zemí jen 2,6 % u Vietnamu a 1,6 % u Srbska. Remittance na Ukrajinu by nepřesáhly zcela jistě podhodnocených 100 mil. korun. Struktura vzdělání, kterou známe jen u imigrantů zaměstnaných v České republice, vypovídá, že podíl vysokoškoláků a vysokoškolaček nepřesahuje 10 % a pouze 15 % zaměstnaných má vyšší kvalifikaci, než jejich zaměstnání vyžaduje. U nelegálních migrantů se však předpokládá vyšší míra nevyužití kvalifikace.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v roce 2003 spustilo pilotní projekt aktivní **Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků**. Nesetkal se s výrazným úspěchem, protože do konce roku 2007 přilákal necelých devět set pracovníků a pracovníc včetně jejich rodinných příslušníků. Více než dvě třetiny jich však získalo vysokoškolské vzdělání, ve většině případů pak přímo v zemi původu. Pro ty se významné investice do jejich vzdělání již nevrátí. S výjimkou Kanady jsou v programu zařazeny jen rozvojové a transformující se země včetně Bosny a Hercegoviny, Moldávie a Srbska, prioritních zemí české rozvojové spolupráce. V Moldávii přitom Česká republika realizuje i rozvojové projekty prevence nelegální migrace v gesci Ministerstva vnitra ČR anebo podpory vysokoškolského vzdělávání

na univerzitě v Kišiněvě v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Pilotní projekt bere v potaz koherenci politik pouze v tom rozsahu, že není přístupný absolventům a absolventkám českých vysokých škol, kteří získali vládní stipendia v rámci zahraniční rozvojové spolupráce.

(1) Česká stipendia pro zahraniční studenty podporují „odliv mozků“

Nekoherence nemusí vyplývat pouze z nesouladu „nerozvojových“ politik, ale může se vyskytnout i v rámci rozvojové spolupráce samotné. V roce 2008 poskytne Česká republika v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy 140 mil. korun na stipendia pro studenty a studentky z rozvojových zemí. I tomto případě však nemáme dostatek informací o jejich uplatnění v rozvojových zemích. V minulých letech studium řádně dokončila méně než třetina zapsaných. Pokud si dále naplatili studium sami – a těch je asi sedmina – v letech 2003 až 2006 ho z Moldávie nedokončil nikdo.

V roce 2005 čtvrtina studentů/ek již v České republice pracovala nebo získala trvalý pobyt. Polovina v Česku nepobývala, to ale neznamená, že se vrátili domů, protože mohli pokračovat do zemí západní Evropy nebo Severní Ameriky. Podle starších odhadů samotných absolventů/ek se jich vrací něco přes polovinu, v případě těch z Afriky, kde je „odliv mozků“ nejtěživější, ještě méně. I přes snížení počtu stipendijních míst od roku 2008 o polovinu a zavedení možnosti studia v angličtině, však zůstává rozvojový přínos českého stipendijního programu vzhledem k jejich vysokému podílu na rozpočtu rozvojové spolupráce neznámý. Pravděpodobně nepřesahuje negativní dopady silného „odlivu mozků“ elit rozvojových zemí, který stipendia způsobují.

V oblasti migrace působí také Ministerstvo vnitra ČR, které ve svých rozvojových projektech klade především důraz na prevenci nelegální migrace, vytváří však i uplatnění pro místní obyvatelstvo, a přispívá tak k rozvoji chudých regionů. Jako jediný rezort také zorganizovalo v roce 2007 na téma migrace a rozvoje kulatý stůl a přispělo k **informovanosti** o koherenci politik pro rozvoj v souvisejících rezortech. Žádná z menšin původem z rozvojového světa dosud nebyla vládou uznána, a proto s diasporami, které mohou také přispívat k rozvoji svých zemí původu, zatím nikdo nepracuje. Ministerstvo financí ČR v oblasti sledování a usnadňování převodu remitencí také dosud neprovedlo žádné aktivity.

V České republice existují **prokazatelné nekoherence** mezi rozvojovými cíli, projektem řízené migrace a vládním programem stipendií. Kvůli nedostatku dat je však jejich rozsah neznámý. O možných přínosech usnadnění remitencí a zapojení diaspor do rozvojové spolupráce pak víme ještě méně. Hlavní doporučení proto kladou také důraz na zvyšování povědomí a jejich analýzu.

Obchod, zemědělství a rozvoj: nepřekonatelné rozpory v zájmech?

Nekoherence vyplývající z nerovných podmínek v oblasti mezinárodního obchodu a dotací zemědělství rozvinutých zemí se ve světě těší největšímu povědomí. Česká republika se jako účastník společného trhu na obou záporných dopadech politik **Evropské unie** plně podílí. V oblasti obchodu se zbožím a službami chrání svůj trh především v těch oblastech, ve kterých rozvojové země mají komparativní výhody, a požaduje liberalizaci na těch trzích rozvojových zemí, které jsou nejzranitelnější. Její zemědělské dotace a bariéry deformují světový trh ze zemědělskými výrobky a vytlačují z něj levnější výrobky z rozvojových zemí. I proto se zastavilo mnohostranné jednání Světové obchodní organizace v rámci Rozvojového kola z Dauhá a zpozdilo se uzavření Dohod o hospodářském partnerství mezi Evropskou unií a zeměmi Afriky, Karibiku a Tichomoří.

Na rozdíl od neveřejného setkání v oblasti migrace proběhly na téma koherence v oblasti obchodu a zemědělství dva **semináře**, organizované think tankem Glopolis v říjnu 2006 na téma *Jak zvýšit koherenci mezi tvorbou obchodní a rozvojové politiky v České republice? Srovnávací analýza s případovými studii Finska a Rakouska* a v prosinci 2007 na téma *Příprava na české předsednictví EU – musí dotace a bourání bariér poškozovat chudé?* Nezdá se však, že by zúčastnění aktéři, a především Ministerstvo průmyslu a obchodu, přijali rady z prvního semináře: zajistit vnitrozoborní koordinační mechanismy a rozšířit účast na schůzkách první sektorové skupiny pro mezinárodní obchod pro aktéry rozvojové konstituce. Pokud byla některá z doporučení uskutečněna nebo se nyní připravují, souvisejí především s transformací systému dvoustranné spolupráce.

„Česká republika bude aktivně prosazovat liberalizaci světového obchodu, odstraňování bariér svobodné výměny zboží a služeb a dodržování ochrany duševního vlastnictví s tím, aby tyto kroky byly prováděny citlivě, s ohledem na rozvoj nejzaostalejších zemí světa.“

„Vláda se bude zasazovat v rámci členství ČR v EU a v rámci českého předsednictví o revizi výdajů společné zemědělské politiky a bude podporovat kroky vedoucí k omezení negativních dopadů společné zemědělské politiky na rozvoj světového trhu se zemědělskými komoditami, a to zejména s ohledem na převážně zemědělsky orientované země třetího světa.“

Programové prohlášení vlády ze 17. ledna 2007

Z vystoupení zástupců Ministerstva průmyslu a obchodu ČR a Ministerstva zemědělství ČR z posledně jmenovaného semináře a rozhovorů s některými zapojenými aktéry z státní správy a soukromého sektoru vyplývá, že jejich **povědomí**

o nekoherencích je příliš nízké. Konstituce obou ministerstev se zakládají především na soukromých zájmech podnikatelského a zemědělského sektoru, který ve vysoce soutěživém prostředí světového trhu považuje jakékoli ústupky ze *statu quo* za ohrožení své konkurenceschopnosti. Někteří s vícerozměrným pojetím rozvoje ztotožňují pouze hospodářský růst.

Česká republika se v oblasti obchodu považuje za liberální a v oblasti zemědělství za liberálně-pragmatickou. Ačkoli například země východní a jihovýchodní Asie dosáhly rozvojových úspěchů kombinací protekcionistických a liberálních politik, vzácný úspěch české transformace je založen na liberálním pojetí rozvoje. Proto existuje riziko, že čeští aktéři budou do oblasti mezinárodního rozvoje přenášet svoji jedinečnou zkušenost. Dopad protekcionistických politik, které spoluutvářejí, však v potaz neberou a rozvojové země považují především za odbytiště svých výrobků. Z oblasti koherence je zajímavá především česká lidskoprávní politika, která může obchodní politiku omezovat. V oblasti zemědělství pak přednáší argument soběstačnosti, který upírají rozvojovým zemím v mnohostranných jednáních o liberalizaci mezinárodního obchodu.

(2) Dopady dotací pro český cukr na rozvojové země

Členské země OECD v roce 2006 dotovaly zemědělství částkou přesahující 10 bilionů českých korun (asi čtyřnásobek celkového objemu rozvojové pomoci). Činí tak především v odvětvích, v nichž jsou nejméně konkurenceschopné, například ve výrobě řepného cukru, který nemůže čelit nízkým nákladům na výrobu třtinového cukru. Evropská unie se proto rozhodla, že do roku 2010 snaží snížit zaručené výkupní ceny cukru o 40 % a jeho množství asi o čtvrtinu.

K velké nelibosti české zemědělské lobby se v roce 2007 cukrovarnická společnost Eastern Sugar na českém trhu vzdala kvóty ve výši 103 tis. tun výměnou za odškodnění. Podle plánů Evropské komise měli poškození pěstitelé za toto množství získat odškodnění ve výši 670 mil. korun. Množství cukru, které přestane Česká republika vyrábět, by rozvojové země dokázaly vyrobit z cukrové třtiny nejméně dvakrát levněji než v Evropské unii a přes rekordně nízké ceny cukru v roce 2007 by za ně i tak získaly přes půl miliardy korun, tedy částku blízkou celkovému objemu české dvoustranné rozvojové spolupráce.

Další opomíjenou aktivitou veřejného sektoru související s obchodem a rozvojem jsou **státní záruky** pro české vývozce, které v České republice nabízí Exportní garanční a pojišťovací společnost. Její sesterské instituce ze zemí OECD jsou sdruženy ve Skupině vývozních úvěrů a podle kampaně ECA Watch se Česká republika snažila v roce 2005 spolu s Německem a Belgií oslabit Protikorupční akční stanovisko skupiny, díky které se například nesmějí pojišťovat ekologicky nepříznivé

vývozy. K další tématům s rozvojovým rozměrem můžeme kromě obchodu přiřadit české investice v zahraničí.

Ačkoli nekoherence v oblasti společné obchodní a zemědělské politiky s rozvojem přitahují nejvíce pozornosti, málokdy je jejich rozsah představitelný na národní úrovni. Zprostředkované rozhodování o jejich směřování navíc umožňuje českým aktérům zbavit se alespoň částečně odpovědnosti s poukazem na politiku Bruselu. V této oblasti vystupují veřejné zájmy omezeněji než zájmy soukromé, a proto jsou nekoherence hůře řešitelné a politická doporučení skromnější. O to cennější je například zájem, který o problematiku koherence projevilo Ministerstvo zemědělství ČR. I malá změna ve výši cla nebo zemědělských dotací mají na rozvojové země velké dopady.

Závěrečná doporučení

Ministerstvu zahraničních věcí ČR

- **Posilovat povědomí o rozvojových souvislostech a existujících nekoherencích** všech zainteresovaných rezortů samostatně i na půdě Rady pro zahraniční rozvojovou spolupráci a provádět Strategii podpory koherence politik pro rozvoj v České republice.
- **Soustavně poukazovat na zásady koherence** v oblasti obchodu a zemědělství, obsažené v programovém prohlášení vlády a dalších dokumentech zahraniční rozvojové spolupráce.

Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR

- Při případném rozšiřování pilotního projektu Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků ve spolupráci s partnerskými zeměmi **zjišťovat jejich předkládaný dopad na země původu.**
- V případě rizika ohrožení důležitých sektorů v zemích původu, zejména vzdělání a zdravotnictví, **omezit dostupnost programu**, včetně absolventů a absolventek českých vysokých škol – samoplátců.
- Kriticky **prověřit rozvojový potenciál dočasné migrace** v České republice.

Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR

- Ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí ČR **průběžně vyhodnocovat a upravovat program stipendií** pro studenty a studentky z rozvojových zemí tak, aby se omezilo riziko „odlivu mozků“ a zvýšilo jejich uplatnění v rozvojových

zemích. Uvažovat o omezení platnosti získaného vysokoškolského diplomu v České republice.

- **Provést evaluaci dlouhodobých rozvojových přínosů** již uskutečněných stipendijních programů.
- **Motivovat české vysoké školy, aby dlouhodobě udržovaly kontakt** s absolventy a absolventkami svých oborů.
- **Posilovat výzkumné a vzdělávací kapacity vysokých škol** přímo v rozvojových zemích.

Ministerstvu financí ČR

- **Soustavně sledovat odchozí remittance** z České republiky a vytvářet kvalitní statistiky o jejich objemu a teritoriálním zaměření.
- Ve spolupráci s bankami a dalšími finančními organizacemi **usnadňovat převod financí do zemí původu migrantů**.

Ministryni pro lidská práva a národnostní menšiny

- Usilovat o získání statutu pro významné národnostní menšiny z rozvojových a transformujících se zemí, které jej dosud nedosáhly. Ve spolupráci s dalšími aktéry **zapojit diaspory do programů rozvojové spolupráce**.

Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR

- Během i mimo předsednictví Evropské unie, případně při dojednávání Rozvojového kola Světové obchodní organizace z Dauhá, **důsledně prosazovat deklarovanou liberální pozici České republiky především také v omezování protekcionismu Evropské unie** a zároveň zamezit erozi stávajících preferencí rozvojových zemí.
- **Pravidelně informovat o průběžném plnění cílů programového prohlášení vlády** v oblasti liberalizace obchodu s ohledem na rozvojové země a zahrnout je do Výroční zprávy vlády.

Ministerstvu zemědělství ČR

- **Důsledně prosazovat deklarovanou liberálně-pragmatickou pozici země především podporou společných ústupků členských států** v zájmu narovnání trhu se zemědělskými výrobky při zachování stávajících preferencí pro rozvojové země.

- **Pravidelně informovat o průběžném plnění cílů programového prohlášení vlády** v oblasti reformy zemědělské politiky s ohledem na rozvojové země a zahrnout je do Výroční zprávy vlády.

Exportní garanční a pojišťovací společnosti

- **Zapojit se do dialogu o možnostech posílení rozvojového prvku** v činnosti státem vlastněné akciové společnosti s Radou pro zahraniční rozvojovou spolupráci.