



Cirkulační migrace a rozvoj: asijsko-tichomořská perspektiva

Graeme Hugo

Abstrakt:

V rámci diskusí na téma „migrace a rozvoj“ se často ozývá argument, že cirkulační migrace ve srovnání s trvalou migrací působí efektivněji a pozitivněji na rozvoj zemí původu. Někteří odborníci obhajují podporu cirkulační migrace, jiní upozorňují na problémy s ní spjaté. Autor považuje polarizaci debaty na téma cirkulační migrace za nešťastnou. Podle něj by se diskuse měla zaměřit na otázku vhodných politik a příležitostí vedoucích k maximalizaci rozvojového potenciálu migrace. Tato studie obsahuje příklady cirkulační migrace v asijsko-tichomořské oblasti, v níž cirkulační migrace představuje převládající formu pracovní migrace.

Úvod

Rok 2010 bude z demografického hlediska významný. Jde o důležitý milník, jelikož počet obyvatel v produktivním věku (t.j. 15-64 let) v zemích s vysokými příjmy začne od tohoto roku klesat. Ačkoli rozdíly mezi jednotlivými zeměmi budou značné, podle prognóz Světové banky (World Bank 2006) dojde v rozvinutých ekonomikách do roku 2025 k poklesu počtu pracovně aktivních obyvatel o 25 milionů. Zároveň v zemích s nízkými příjmy vzroste počet lidí v produktivním věku o 1 miliardu. Povědomí o tomto prudce narůstajícím demografickém trendu se odráží i v tom, že už tak významná migrace mezi globálním Jihem a Severem ještě posílí (United Nations 2006). Rozvíjí se však také debata o tom, jaké formy tato migrace nabude či jaké podoby by měla nabýt – zda půjde o migraci trvalou anebo cirkulaci lidí. Tato studie se zabývá právě tímto problémem. Úvodem se zaměřuje na konceptualizaci cirkulační migrace. V další části se soustřeďuje na současnou debatu o cirkulační migraci a zkoumá předložené argumenty pro a proti. Následně hodnotí odbornou literaturu týkající se cirkulační migrace s cílem posoudit její potenciální roli při rozvoji komunit v zemi původu migrantů. Studie čerpá nejen ze současné literatury na téma dočasné mezinárodní migrace, ale také z mnohem širšího okruhu prací zabývajících se vnitřní cirkulační migrací. První sekce této studie přichází s několika politickými implikacemi zjištěných skutečností. Autor přichází s názorem, že cirkulační migrace skutečně má potenciál pozitivně ovlivňovat hospodářský rozvoj zemí původu migrantů, ale tento její vliv byl doposud oslabován nedostatečným řízením ze strany

institucí a struktur působících v oblasti migrace. Má-li výsledný efekt přinést zároveň výhody migrantům, cílovým zemím a zemím původu (situace win-win-win), je potřeba dobře promyslet, pečlivě zvolit a vhodně řídit kombinaci alternativ trvalé a cirkulační migrace pro migranty proudící z Jihu na Sever.

Konceptualizace cirkulační migrace

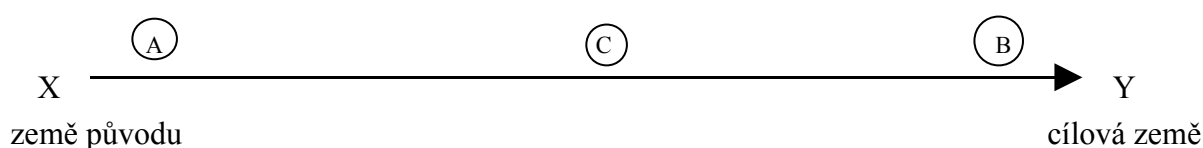
Zelinsky (1971: 225-26) rozlišuje mezi konvenční migrací jakožto „jakoukoli trvalou anebo částečně trvalou (semi-permanent) změnou bydliště“, a cirkulací jakožto „širokou škálou převážně krátkodobých pohybů opakujícího se anebo cyklického charakteru, které nejsou doprovázeny úmyslem trvale anebo dlouhodobě změnit bydliště“. Tak jako i u jiných případů dichotomie v oblasti migrace (King 2002), i zde se projevuje vzájemné prolínání a značná nejasnost hranic mezi trvalou a cirkulační migrací. Toto prolínání může nabývat různých forem, jak ukazuje případ Austrálie. Od příchodích se zde vyžaduje prohlášení, zda mají v úmyslu usadit se v Austrálii natrvalo, dlouhodobě (na dobu delší než 1 rok, ale s úmyslem vrátit se domů), anebo krátkodobě (jde o pobyt na dobu kratší než 1 rok). Nejasnost hranice mezi trvalou a cirkulační migrací dokládají případy imigrantů, kteří se v Austrálii natrvalo usadili v poválečné době, z nichž ale více než pětina následně zemi opustila (Hugo 1994; Hugo, Rudd and Harris 2001). Jde o statisticky podložený fakt, jelikož australské úřady zjišťují data jak o emigraci, tak o imigraci. Tento jev lze v Austrálii pozorovat i dnes (2007-08). Migranti, kteří do země přijeli na dočasné vízum a posléze získali trvalý pobyt anebo státní občanství, se dnes podílejí na přírůstku vzniklém trvalým přistěhovááním obyvatelstva 27,5 procenty (DIAC 2008).

Nehledě na toto prolínání lze cirkulační migraci považovat za specifický typ mobility charakterizovaný vzorcem kyvadlového pohybu mezi domovem a cílovou destinací. Od dojíždění se cirkulační migrace odlišuje tím, že cirkulační migrant musí mimo domov setrvat déle než jeden den. Jistá studie na téma mezinárodní migrace zjistila, že cirkulace je ovlivněna vzdáleností mezi domovem a cílovou destinací, výší cestovních nákladů, charakterem práce migranta a kulturními faktory (Hugo 1978). Tato studie na příkladu Indonésie ukázala, že vzorce cirkulační migrace jsou různé. Doba setrvání migrantů mimo domov se pohybovala v rozmezí jeden týden, několik týdnů, jeden rok nebo i dva roky v případě, že místo výkonu práce se nacházelo na některém ze vzdálených ostrovů indonéského souostroví. Mezinárodní migranti mají tendenci setrávat mimo domov obecně déle, ale pokud se jejich domov nachází v blízkosti hranic, může cirkulace vykazovat vyšší frekvenci. Příkladem mohou být migranti z jižního Thajska, kteří pracují v severní Malajsii (Klanarong 2003).

Je také důležité vymezit hranici mezi cirkulační a dočasnou migrací. Zatímco dočasná migrace zahrnuje všechny formy pohybu, jež nemají trvalý charakter, cirkulační migrace je kategorií dočasné migrace, která obsahuje návraty migranta, opakující se a cyklické vzorce pohybu v rámci neustálé mobility migranta mezi místem původu a cílovou destinací. Newland, Agunias a Terrazor (2008: 45) charakterizovali mezinárodní podobu cirkulační migrace jakožto „nepřetržité, dlouhodobé a proměnlivé proudění lidí mezi zeměmi, kteří obývají prostor, jež je stále častěji

vnímán jako jednotný sociální prostor“. Zatímco konceptuálně lze rozdíl mezi trvalou a cirkulační migrací vymezit zřetelně, v praxi tato hranice není tak jednoznačná, jak by se na první pohled mohlo zdát. Hugo (1983, 87) argumentuje, že důležitým pojmem při rozlišování mezi trvalou a cirkulační migrací je pojem intenzity vazby. Podle Huga lze každého migranta pomyslně umístit na ose znázorněné na Obrázku 1, a to v závislosti na kombinaci intenzity vazby migranta na zemi původu a pocíťované vazby na cílovou zemi. Podívejme se na extrémní případ cirkulačního migranta A, nekvalifikovaného pracovníka, který se přestěhuje z Indonésie do Malajsie s úmyslem vydělat dostatečné množství peněz na koupi domu v místě původu. Zanechá celou rodinu v Indonésii, ponechá si indonéské státní občanství a odjíždí s plánem, že jakmile vydělá zamýšlenou sumu peněz, vrátí se do Indonésie a zůstane tam. Vazby migranta A se téměř výhradně vztahují k zemi původu. Migrantka B na Obrázku 1 má také indonéský původ, ale středoškolské vzdělání a vysokoškolské vzdělání v oboru medicíny získala v Adelaide v Austrálii. V průběhu studií se seznámila s kolegou lékařem, za kterého se provdala a má s ním děti. Její rodiče zemřeli, takže v Indonésii má pouze vzdálené příbuzné. Je občankou Austrálie a budoucnost sebe i své rodiny vidí v úplném přizpůsobení se životu v Austrálii. Její vazba na domov v Indonésii, který opustila jako dítě, je velmi slabá.

Obrázek 1: Osa znázorňující vazbu na zemi původu a cílovou zemi



Zmíněné případy se nacházejí v blízkosti krajních bodů osy, což znamená, že migranti vykazují téměř naprostou vazbu na zemi původu anebo na cílovou zemi. Migranty však lze pomyslně umístit v jakémkoli bodě osy v závislosti na relativním poměru jejich vazby na zemi původu a vazby na cílovou zemi. Migrant C je například etnický Číňan, obchodník, který opustil Indonésii v průběhu protičínských nepokojů v roce 1998, a pak se se svou rodinou usadil v Sydney v Austrálii. Jeho děti chodily do australských škol a jedno z nich uzavřelo manželství s občanem Austrálie. Tento obchodník si však udržel obchodní zájmy v Jakartě a pravidelně přejíždí mezi Austrálií a Jakartou. Rozvinul také obchodní styky v Austrálii, ale udržuje svůj indonéský podnik a jeho rodiče a sourozenci nadále žijí v Jakartě. Jeho vazby jsou rovnoměrně rozděleny mezi zemi původu a zemi cílovou.

To, že se migranti zřeknou svého dědictví a kořenů a rychle se na ose přesunou z bodu X do bodu Y, ve skutečnosti není příliš časté. Většina migrantů si uchová vazby na zemi původu, a zároveň také rozvíjí vztah k cílové zemi. Je to právě koncept transnacionální rodiny, který předpokládá fyzické rozmístění členů rodiny v prostoru mezi zemí původu a zemí cílovou, přičemž členové rodiny mají vazby na obě země. Zásadním rozdílem mezi cirkulačními a trvalými migranty je skutečnost, že cirkulační migranti se na ose na Obrázku 1 nacházejí blíže k bodu X, zatímco trvalí migranti se nacházejí blíže k bodu Y.

Ve většině kontextů lze určit několik ukazatelů, které lze použít k měření intenzity vazby na zemi původu a cílovou zemi u jednotlivých migrantů. K těmto ukazatelům patří například místo pobytu členů rodiny. Zanechání jádra rodiny v zemi původu je významným faktorem pro udržování silné vazby na zemi původu. Zanechání členů širší rodiny migranta v zemi původu také ukazuje na silný vztah k vlasti, i když méně intenzivní než v předcházejícím případě. Ponechání si státního občanství země původu (anebo i dvojího občanství) je jasným znakem silné vazby. Statut přechodného pobytu v cílové zemi ukazuje na slabší vztah k cílové zemi než k zemi původu. Místo, v němž se nachází majetek migranta, také signalizuje intenzitu vztahu migranta k oběma zemím. Jde především o případy majetku spojeného s podnikáním, zemědělské půdy a jiných aktiv, významnou roli sehrává i vlastnictví domu. Pravidelnost a rozsah posílání remitencí je dalším z ukazatelů intenzity vazby na zemi původu. Cirkulační migranti mají tendenci posílat domů větší peněžní částky a s vyšší frekvencí, protože zpravidla podporují rozpočet nejbližší rodiny, kterou zanechali v zemi původu. Rozmístění bankovních účtů a investic je také ukazatelem intenzity vazby na zemi původu a na cílovou zemi. Etnicita a původ partnera migranta mohou také ovlivňovat sílu vazby na komunitu v zemi původu. Je pravděpodobné, že v případech, kdy oba partneři pocházejí z jedné země původu, bude napojení na rodinu v zemi původu silnější než v případě, kdy má migrantův partner kořeny v cílové zemi. I jazyk může být významným ukazatelem. Rozsah, v jakém se původní jazyk používá v každodenní komunikaci v rodině, může odrážet intenzitu identifikace se zemí původu. Podobně schopnost imigranta domluvit se jazykem hostitelské země může naznačovat intenzitu vazby na zemi původu a zemi cílovou. Míra zachovávání kulturních tradic může být dalším ukazatelem. Zde může jít o aktivní členství ve sdruženích a organizacích migrantů se sídlem v cílové zemi. Volební práva a volební chování migrantů také mohou odrážet relativní intenzitu vazby na vlast a hostitelskou zemi.

Pokud se na tyto faktory díváme jednotlivě s vyloučením vlivu faktorů ostatních, každý z nich nám jako přímý ukazatel může podat mylný obraz o relativní intenzitě vazby na zemi původu a zemi cílovou. Vnímáme-li je však jako soubor faktorů, měli bychom získat jasnou představu o relativní intenzitě vztahu migranta k oběma zemím. Na základě tohoto agregátního ukazatele lze migranta pomyslně umístit na ose Obrázku 1. Většina migrantů první generace se nebude nacházet v ani jednom z krajních bodů osy, jelikož jejich vazba na zemi původu a cílovou zemi bude kombinací vztahu k oběma zemím. Cirkulační migranti se na ose umístí více vlevo, trvalí migranti více vpravo. Z tohoto hlediska je zřetelné určité překrývání cirkulační a trvalé migrace.

Výzkum cirkulační migrace je ztěžován nedostatkem dat o jejím rozsahu, skladbě a důsledcích. Standardní demografická měření počtu migrantů a migračních toků zachycují především pohyby na pravém konci osy Obrázku 1. Rozsah migrace, která nemá trvalý charakter, proto statistiky nezaznamenávají a tvůrci politik mají k dispozici nedostatečné množství údajů, které by jim umožnily řešit dilemata spojená s tímto typem migrace. Od té doby, co se ve výzkumu mezinárodní migrace stal transnacionalismus dominantním paradigmatem namísto koncepce trvalého usazování (Glick-Schiller et al. 1992; Portes et al. 1999; Vertovec 2004), se nesoulad mezi standardním měřením migrace a skutečným charakterem mobility obyvatel mezi zeměmi prohlubuje. Před více než třemi desetiletími Mitchell (1978: 6-7) v souvislosti s mezinárodní cirkulační migrací upozornil:

„...téma cirkulační migrace, zůstalo podle mého soudu pozoruhodně uzavřené hloubkové analýze. Tato uzavřenost je zčásti důsledkem potíží při získávání vhodných dat pro odvození adekvátních teoretických formulací“.

Podobný názor vystihuje i současnou situaci v oblasti mezinárodní cirkulační migrace.

Debata na téma „cirkulační migrace a rozvoj“

Tradice cirkulační migrace sahá do historie, avšak až zveřejnění zprávy Globální komise pro mezinárodní migraci (Global Commission for International Migration, GCIM 2005: 31) poprvé vyvolalo zájem o rozvojový potenciál tohoto typu migrace:

„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.“

Existují názory, že cirkulační migrace má pro země původu s nízkými příjmy větší rozvojový přínos a efektivněji zmírňuje chudobu než trvalé přesídlení. Důvodem je především skutečnost, že cirkulační migranti mají pevnější vazby na domácí komunitu než migranti, kteří se přestěhovali natrvalo, jelikož cirkulační migranti zanechali jádro své rodiny v zemi původu, a tráví tam také nějaký čas. Cirkulační migranti mají větší tendenci posílat větší část svých příjmů formou remitencí. Navíc pravděpodobnost, že se vrátí do země původu a přispějí tak k jejímu rozvoji, je větší.

Některé asijské země usilují o zvyšování kvalifikace migrantů, kteří se chystají odejít dočasné za prací do zahraničí (např. Indonésie – Hugo 2008). Logika takové snahy spočívá v tom, že tito pracovníci v hostitelské zemi vydělají více peněz než jejich méně kvalifikované protějšky a jsou tedy schopni posílat větší objem remitencí do země původu. Navíc je pravděpodobné, že se těmito migrantům v cílové destinaci, na rozdíl od méně kvalifikovaných migrantů, dostane profesní průpravy a zkušeností, které dále obohatí jejich dovednosti. Tato logika má však svá úskalí. Vysoce kvalifikovaní pracovníci například často posílají domů menší část svých příjmů i proto, že zpravidla pocházejí z finančně lépe zabezpečených rodin a komunit, které nejsou na remitencích tak závislé. Navíc jsou tito migranti často schopni přivést svou nejbližší rodinu s sebou do cílové země, a není tedy nutné posílat peníze nejbližším rodinným příslušníkům do země původu. Výsledkem je, že intenzita vazby těchto migrantů na domovskou komunitu nemusí být tak vysoká, jako je tomu u nízce kvalifikovaných pracovníků. Tito migranti většinou pocházejí z měst a z bohatších oblastí země původu (jelikož úroveň jejich vzdělání a kvalifikace je vyšší), na rozdíl od nízce kvalifikovaných pracovníků příjíždějících z chudších oblastí. Ztráta lidského kapitálu v podobě odchodu těchto kvalifikovaných dočasných pracovních migrantů může mít negativní dopad na zemi původu. V tichomořské oblasti je například zjevné, že emigrace zdravotních sester a učitelů do zemí jako je Austrálie nebo Nový Zéland na dočasné vízum negativně ovlivňuje systém zdravotní péče a vzdělávání v regionu (Voight-Graf 2008). Jelikož dočasní kvalifikovaní pracovní migranti mají častokrát možnost požádat o trvalý pobyt anebo dokonce státní občanství hostitelské země, nemusejí se do země původu vracet v takové míře jako nízce kvalifikovaní pracovníci.

Na druhou stranu však existují aspekty dočasné migrace více kvalifikovaných pracovníků, které mohou potenciálně napomoci rozvoji země původu. Jak již bylo zmíněno, v hostitelské zemi tito migranti vydělávají více, proto mohou posílat více peněz domů. Mají možnost rozvíjet své dovednosti a zkušenosti, kterými pak mohou přispět k rozvoji země původu po svém návratu anebo i v čase pobytu v zahraničí, a to v případě, že předají nové poznatky a myšlenky relevantním skupinám v zemi původu. Na rozdíl od nízkce kvalifikovaných pracovních migrantů jsou tito migranti s větší pravděpodobností schopni udržovat sociální kontakty nerodinného charakteru, a to s kolegy, odbornými organizacemi atd., skrze něž je pak možné zavést nové myšlenky a postupy do prostředí země původu. Vysoce kvalifikovaní migranti mohou také rozšířit produktivní kontakty v oblasti obchodu, investic atd. Bariér mezinárodního pohybu vysoce kvalifikovaných pracovníků je relativně málo, ale možná je to právě nízkce kvalifikovaná pracovní síla, jejíž cirkulační mobilita nejvíce působí na zmírňování chudoby v zemi původu.

Diskuse o výhodách cirkulační migrace proti trvalému usazování se obvykle zaměřuje na srovnávání přínosů těchto typů migrace pro zemi původu. Je však nutné si uvědomit, že oba tyto typy migrace s sebou přinášejí pozitiva také pro přijímající zemi.

Zaprvé, pokud jde o nedostatek pracovní síly na trhu práce hostitelské země, pak dočasná migrace umožňuje větší flexibilitu pracovního trhu než trvalá migrace (Abella 2006). Poptávka po práci vykonávané migranty se může snížit. Příkladem takového přístupu k nízkce kvalifikované pracovní síle je Singapur, kde lze počet nízkce kvalifikovaných pracovníků v čase hospodářského poklesu snížit snadno. Podobně v případech, kdy poptávka po práci podléhá sezónním vlivům, jako je tomu například v sektoru zemědělství, má dočasná pracovní síla několik reálných výhod.

Zadruhé, příliv dočasné kvalifikované pracovní síly může hostitelské zemi pomoci získat čas pro vyškolení dostatečného množství vlastních pracovníků potřebných pro dané pozice. Pracovní migranti mohou dokonce sehrávat významnou roli v procesu formální průpravy anebo školení a předávání zkušeností přímo na pracovišti.

Zatřetí, dočasná migrace může být přínosná z hlediska stárnutí společnosti hostitelské země. Migranti jsou vždy mladí a při příchodu do země mají omlazující účinek na populaci cílové destinace. Tento vliv je však velice malý, jelikož počet migrantů v poměru k počtu obyvatel hostitelské země je nízký. Migranti ale rovněž stárnou, a proto, zůstanou-li v cílové zemi, budou stárnout s obyvateli hostitelské země a přispívat ke stárnutí její populace. Příkladem je Austrálie, kde nepřetržitý příliv migrantů v poválečné době vedl k tomu, že v roce 2006 bylo procento obyvatel starších 65 let vyšší pro obyvatele narozené mimo Austrálii (19 %) než pro rodilé Australany (11 %). Navíc v období 2001-2006 počet obyvatel starších 65 let, kteří se narodili mimo Austrálii, vzrostl rychleji než počet rodilých Australanů starších 65 let (nárůst 3 % oproti 1 % ve sledovaném období). Z tohoto důvodu princip cirkulace, narozdíl od imigrace trvalé, umožňuje cílové zemi, aby byla zásobovaná mladou pracovní silou, aniž by se urychlovalo stárnutí pracovní síly anebo populace jako celku.

Začtvrté, jak upozorňuje Abella (2006, 2), „ve srovnání s trvalou imigrací se dočasná migrace a její liberalizace politicky snadněji prodává voličům, kteří se zpravidla cítí být zvýšenou imigrací ohroženi“.

Zapáté, některé země se obávají kolapsu sociální soudržnosti v případě, že se komunity imigrantů v cílové zemi usadí natrvalo a mají potíže s integrací.

Můžeme-li tedy prokázat, že cirkulační pracovní migrace má pozitivní vliv na země původu, může být tento typ migrace také přijatelnější pro obyvatele hostitelské země. Tyto úvahy motivovaly tvůrce politik ve vyspělých zemích a multilaterálních organizacích k podporování cirkulační migrace. Evropská komise (2007: 4) například zkoumala:

„jak lze podpořit cirkulační migraci jako nástroj, který pomůže naplnit potřeby trhů práce členských zemí EU a zároveň maximalizovat přínosy migrace pro země původu, včetně podpory předávání znalostí a snižování rizika odlivu mozků.“

Evropská komise rozeznává dvě hlavní formy cirkulační migrace, které jsou v kontextu EU relevantní. První formou je cirkulační migrace občanů třetích zemí v EU, která migrantům usazeným v EU nabízí možnost pracovat v zemi jejich původu a zároveň si udržet statut pobytu v EU. Druhou formou je cirkulační migrace lidí žijících ve třetích zemích.

V roce 2007 vláda Nového Zélandu vyhlásila program Recognised Seasonal Employer Scheme (RSE, Program registrovaného sezónního zaměstnavatele), jehož cílem je přivést za práci v zahradách a vinohradech zemědělské pracovníky z tichomořských zemí na dobu nepřekračující sedm měsíců. Ramasamy et al. (2008) podotýká, že ačkoli tento program vznikl s cílem zaplnit dlouhodobý strukturální nedostatek pracovních sil, jeho explicitním záměrem bylo pozitivně ovlivnit komunity v zemi původu migrantů. V prvním roce fungování se do programu zapojilo více než 5000 pracovníků z ostrovů Vanuatu, Tonga, Kiribati a Samoa. Na projektu spolupracovaly novozélandské agentury pro imigraci, práci a rozvojovou pomoc s cílem maximalizovat jeho rozvojový dopad. Komunity v zemi původu jsou zkoumány dlouhodobě za účelem zjištění rozsahu a charakteru rozvojového dopadu cirkulační migrace (McKenzie, Martinez a Winters 2008; Gibson, McKenzie and Rohorua 2008). V roce 2009 podobný pilotní program spustila i Austrálie.

Výzva GCIM (2005) k vypracovávání programů cirkulační migrace, jejichž cílem by bylo nejen řešení problému nedostatku pracovní síly v cílových zemích, ale také zajištění přínosu pro zemi původu a vyšší životní úroveň pracovních migrantů, vyvolala značný ohlas. Četné kritické hlasy ovšem tvrdí, že existuje nezanedbatelné množství důkazů o tom, že programy cirkulační migrace mohou mít negativní dopad na země původu i migranty samotné. Kritici upozorňují na zkušenosti s programy pro dělníky ze zahraničí v Evropě v 50. a 60. letech 20. století (Castles a Kosack 1973; Castles 2006a a b).

Vertovec (2006: 43) poukázal na několik problémů, které je potřeba zohlednit při přípravě těchto nových migračních programů. 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. Tyto programy častokrát nezajistí migrantům základní práva a nestarají se o integraci migrantů, což může vést k ohrožení sociálním vyloučením. Jiní kritici tvrdí, že tyto programy podporují nelegální setrvávání v cílové zemi po vypršení víza a komplikují tak práci úřadům v cílové zemi.

V asijsko-tichomořské oblasti se dočasná pracovní migrace nízké 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. Kritiku sklízí společenské důsledky dlouhodobého odloučení od rodiny, nedostatek příležitostí pro sociální mobilitu a omezená možnost získat trvalý pobyt. Zmiňuje se také propojení na nelegální migraci. Tuto kritiku opravňují příklady ze života jednotlivých migrantů, kteří do cílových zemí přijeli v rámci vln přílivu nízké kvalifikovaných pracovních sil. Musíme si však položit otázku, zda jsou tyto problémy tomuto typu migrace vlastní, anebo jsou spíše důsledkem neschopnosti zavést spravedlivé a efektivní řízení systémů pracovní migrace v asijsko-tichomořském kontextu. Existují důkazy, které hovoří spíše pro druhou zmíněnou variantu.

Cirkulační migrace má v tomto regionu značný potenciál pozitivně ovlivnit jeho rozvoj, a to nejen kvůli vysokému počtu migrantů, ale také z důvodu, že mnozí z nich si uchovávají silnou vazbu na komunitu v zemi původu, kde žijí jejich rodiny. Proto také ve srovnání s trvalými migranty posílají domů větší obnosy peněz formou remitencí. Cirkulační migranti navíc mají úmysl se do vlasti vrátit, což prosazují také migrační režimy v cílových zemích. Je prokázáno (Hugo 2001), že v mnoha případech (například Indonésie) je tento typ pracovního migranta přilákan z nejhudších oblastí v zemi původu (např. z částí Jávy, Východní a Západní Nusatenggara). V těchto oblastech remittance představují jediný významný zdroj potenciálních investic zvenčí.

Předpokládáme-li tedy, že mezinárodní migrace smluvní pracovní síly má zásadní potenciál přivést finanční prostředky do nejhudších venkovských oblastí, jaké překážky tomu brání? Jeden z hlavních problémů souvisí s transakčními náklady. Náklady na poplatky, které si účtují zprostředkovatelé, vládní úředníci a cestovní agenti za dokumenty, zaškolení atd., jsou pro mnohé smluvní pracovníky velmi vysoké, výrazně vyšší než ceny považované za přiměřené. Pro dynamicky se rozvíjející oblast migrace smluvních pracovních sil v tomto regionu je charakteristická přemíra neproduktivních výdajů, které odčerpávají tu část příjmů migrantů, jež by za jiných okolností směřovala do rozvoje země původu. Migranti po příchodu do cílové země musí častokrát pracovat několik měsíců, aby byli schopni splatit dluhy vzešlé z migrace. Pokud je zprostředkovatel práce podvede a slíbená práce není k dispozici anebo migranti z nějakého důvodu nemohou dodržet smlouvu, čelí spolu se svými rodinami vysokým (a rychle narůstajícím) dluhům. Vykořisťování pracovních migrantů při procesu zprostředkování práce a přípravy na přesun, v průběhu cesty do hostitelské země, v cílové destinaci a při návratu domů je častým jevem. Je důležité poznamenat, že v některých zemích jsou náklady legálních migrantů vyšší než náklady neregulérních migrantů. Jedním z důvodů, proč se lidé rozhodnou pro cestu nelegální migrace, je tedy snaha vyhnout se predátorským praktikám lidí, kteří na ně čekají při vstupu do hostitelské

země a oficiálně i „neoficiálně“ inkasují poplatky v každé fázi migračního procesu.

Remittance jsou klíčovým faktorem, díky němuž může pracovní migrace potenciálně pozitivně ovlivňovat rozvoj a zmírňovat chudobu v zemích původu migrantů. Tyto potenciální přínosy však mohou být oslabeny vysokými poplatky za peněžní převody a nedostatkem investičních příležitostí v oblasti původu migranta. Navzdory široké škále důmyslných způsobů posílání remitencí je zjevné, že mnohé systémy si za převod peněz účtují příliš vysoké ceny a ta část migrantova výdělku, která se dostane příbuzným v zemi původu, je menší, než by mohla být. Kromě toho výsledky Hugova (2004) výzkumu ve východní Indonésii ukázaly, že oblast, z níž pocházejí migranti pracující v Malajsii, byla tak zanedbaná ústřední i regionální vládou, že zde chyběla základní infrastruktura nezbytná k úspěšnému založení nových podniků migranty, kteří se vrátili. Pro navrátilce zde existuje velmi málo příležitostí pro investice do produktivních aktivit jiných než je koupě zemědělské půdy anebo osobního motorového vozidla.

Stručně řečeno, existuje značné množství důkazů, že schopnost cirkulační migrace mít rozvojový přínos pro oblasti, odkud migranti pocházejí, je v Asii a Tichomoří oslabována špatným řízením migračních systémů. Tato situace převládá ve větší části regionu. Příklady dobré praxe v oblasti cirkulační migrace v regionu existují, ale jsou ojedinělé. Především nepřiměřeně vysoké náklady migrace odčerpávají část příjmů pracovních migrantů, která by jinak mohla být použita na podporu rozvoje oblastí původu migrantů. Kromě toho špatné řízení vede ke zvýšení podílu nelegální migrace, k nedostatku ochrany a k vykořisťování pracovních migrantů jakož i ke vzniku nepřátelských nálad a chování obyvatel cílové země.

Mylná pojetí cirkulační migrace?

Jak již bylo v textu naznačeno, empirické poznatky o rozsahu, skladbě a vlivu mezinárodní cirkulační migrace v Asii jsou omezené. V takovém kontextu může snadno dojít ke stereotypnímu vnímání a špatnému chápání cirkulační migrace a jejích dopadů. Podobně jako u jiných forem migrace i v případě cirkulační migrace představují příčiny a následky složitý celek. Někteří kritici mají sklon označovat cirkulační migraci za špatnou na základě zkušeností z Evropy v 50. a 60. letech 20. století a z některých částí Asie později. Zatvrzele vyhlášovat, že cirkulační migrace má výlučně pozitivní vliv, by však bylo rovněž nesprávné. V každém případě je důležité snažit se vyvracet některé stereotypy, jež jsou cirkulační migraci připisovány. Zkušenosti z terénu získané v průběhu desetiletí práce s migranty autora přesvědčily o tom, že cirkulační migrace je složitý proces, který má mnoho jemných specifik a který migrantům může přinášet prospěch. Ten ale není v žádném případě zaručen. Detailnější analýzu tohoto procesu nabízí objemný soubor výzkumných prací na téma vnitřní cirkulační migrace (Elkan 1967; Chapman 1979; Chapman a Prothero [eds.] 1985; Bedford 1973; Hugo 1978, 1982). Tato literatura přichází s několika analýzami této formy migračního pohybu, které mohou mít význam pro mezinárodní migraci. Existuje několik „mýtů“, jež v průběhu let opředly téma cirkulační migrace nekvalifikované pracovní síly a které, jak dokazují některé dostupné poznatky, jsou přinejmenším sporné.

Prvním takovým mýtem je tvrzení, že: „*Nic není tak trvalé jako dočasný migrant.*“ Zajisté je pro mnohé migranty možnost dočasné migrace součástí dlouhodobější strategie, jejímž záměrem je usadit se v cílové zemi natrvalo, avšak mnoho migrantů cirkulační migraci preferuje. Migrant sice podstupuje oběť v podobě odloučení od rodiny, ale myšlenka, že může vydělávat peníze v prostředí s vysokými příjmy a náklady a utrácet je v prostředí s nízkými příjmy a náklady, je velmi přitažlivá, stejně jako myšlenka života v místě, kde má kulturní kořeny. Cirkulační migrace se může stát přetrvávající a strukturní charakteristikou rodin a hospodářství a nemusí vést k trvalému usazení. Pokud navíc cílová země systémově podporuje relativně častý návrat migrantů k rodinám a nevytváří překážky, které návraty komplikují do té míry, že migranti raději zvolí strategii trvalého usazení v hostitelské zemi, cirkulační migrace bude vzkvétat. V případě, že vzdálenost mezi zemí původu a cílovou zemí je relativně malá, pravidelné dojíždění migrantů domů lze usnadnit zlepšením dopravního propojení zemí, podobně jako je tomu v případě vnitřní cirkulační pracovní migrace (Hugo 1975, 1978). Nelze se domnívat, že cirkulační migrace vždy představuje počáteční stadium trvalého usazení v hostitelské zemi, zvláště pokud zde existuje migrační režim podporující cirkulaci. Cirkulační migrace může být udržitelnou a dlouhodobou strategií mobility. Existují důkazy i o mezigeneračním předávání této strategie.

Mýtus „*Cirkulační migranti jsou bezmocní.*“ Ne všichni dočasní migranti jsou obětí kriminálních spolků, bezskrupulózních zprostředkovatelů a hrabivých zaměstnavatelů. Zajisté existuje mnoho případů zjevného vykořisťování. V terénu však člověka často ohromí, jak silní a schopní migranti jsou a s jakou zručností dovedou využívat existující režim cirkulační migrace k maximalizaci prospěchu svého i své rodiny. I v tomto případě je však naprosto rozhodující nastavení a řízení systému. Častokrát migrují ty nejpodnikavější skupiny obyvatel s největší schopností čelit riziku. Existuje nesčetně důkazů, že cirkulační migranti dovedou za podmínky spravedlivého nastavení systému zdatně maximalizovat výhody migrace.

Mýtus „*Cirkulační migranti postrádají společenskou mobilitu.*“ V mnoha případech cirkulační migranti s nízkou kvalifikací si v hostitelské zemi výrazně zlepšili svůj statut. Vertikální mobilita a zvýšení kvalifikace jsou běžnými jevy například u migrantů z oblasti Východní Nusatenggara pracujících ve východní Malajsii (Hugo 2001).

Klíčovým poznatkem je, že cirkulační migrace pracovníků s nízkou kvalifikací může být prospěšná pro migranty i jejich komunity v zemi původu. Ve skutečnosti se to i často děje. Pro režimy upravující tento typ pohybu v některých zemích asijsko-tichomořské oblasti je však charakteristické špatné řízení, korupce a absence uceleného a jednotného přístupu. To přínosy migrace omezuje. Vystává však otázka, zda efektivní řešení těchto problémů může posílit pozitivní dopad na země původu.

Doporučení a zkušenosti v oblasti cirkulační migrace a rozvoje¹

Při narůstajícím zájmu o cirkulační migraci ze strany vládních migračních úřadů a rozvojových

¹ Detailnější analýzu dobré praxe z oblasti pracovní migrace v Asii lze najít v Hugo (forthcoming)

agentur je důležité, že představitelé institucí a programů na podporu cirkulační migrace si uvědomují, že podle zkušeností z minulosti nevedly podobné programy k uspokojivým výsledkům, zejména ne ve vztahu k migrantům. V asijsko-tichomořské oblasti vykazovaly tyto programy různou kvalitu a příliš často je provázela korupce, vykořisťování a špatné zacházení. Navíc přínosy pro zemi původu byly malé. Je potřeba se z těchto chyb poučit, a to nejen s cílem zajistit co nejlepší výsledky nových programů v oblasti zmírňování chudoby a podpory rozvoje v zemích původu, ale také za účelem využití těchto zkušeností při nezbytné reformě existujících programů v regionu. Může však reforma řízení systémů dočasné pracovní migrace přispět k rozvoji zemí původu? Pokud ano, jaká doporučení plynou z dobré praxe v oblasti dočasné pracovní migrace a jak je zahrnout do této reformy? Na tyto otázky se zaměříme v následující části.

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 stanovit několik prvků, jež jsou předpokladem úspěšného migračního programu. V této sekci shrneme některá doporučení a zkušenosti. Úvodem je však třeba konstatovat, že v celém regionu je nezbytně nutné výrazně vylepšit řízení cirkulační migrace. Bude-li nadále existovat prostor pro korupci, vykořisťování a odpírání základních práv, rozvojový dopad cirkulační migrace bude malý. Žádoucí je tedy vytvoření vyvážených, všezahrnujících systémů řízení migrace, které by ochraňovaly zájmy komunit v hostitelské zemi a zároveň by migrantům garantovaly patřičnou dostupnost práce, ochranu jejich práv, možnost posílat domů tolik peněz, kolik bude možné, a umožnily jim návrat domů. Toto řešení by znamenalo přínos pro všechny zúčastněné strany (situace win-win-win).

V krátkosti posoudíme některá doporučení plynoucí z dobré praxe v oblasti cirkulační migrace v regionu Asie a Tichomoří. Nejprve je však nutno zmínit několik skutečností. Zprvce je potřeba opětovně zdůraznit, že neexistuje jediný správný postup anebo plán, který by bylo možné uplatnit v každé situaci. Struktury, instituce a programy v oblasti cirkulační migrace by měly vycházet z pečlivě promyšlené kombinace doporučení plynoucích z dobré praxe a úvah šitých na míru v konkrétním specifickém kontextu. My se zde zaměříme především na níže kvalifikovanou pracovní sílu, protože po kvalifikovanějších pracovnících je obvykle vyšší poptávka a jejich vyjednávací síla je větší než u jejich níže kvalifikovaných protějšků (Ruhs a Martin 2008). Poučení vyplývající z dobré praxe je potřeba uplatňovat jak v zemích původu, tak v zemích cílových.

Jednou z nezbytných součástí dobré praxe 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. Není to snadný úkol, ale podle Abelly (2006) je potřeba vytvořit důkladné předpovědi dlouhodobých deficitů nabídky práce ve specifických oblastech. Tyto předpovědi by měly být využívány v kombinaci s praktickými úvahami o cirkulační migraci jakožto o jednom z klíčů při řešení stávajících problémů v oblasti migrace.

Významnou roli sehrává výběr pracovníků. Ti by měli splňovat nejen specifické požadavky kladené na dovednosti a kvalifikaci pro výkon práce, ale také kritéria pro osobnostní atributy, jež těmto

pracovníkům usnadňují přizpůsobení se životu v hostitelské zemi. Výběrová kritéria, proces a náklady spojené s výběrem musí být naprosto transparentní. Právě v počátečních fázích náborového a výběrového procesu v Asii a Tichomoří dochází k mnoha problémům spojeným s nepřiměřeně vysokými náklady. Pracovní migranti i jejich rodiny se častokrát zadlužují proto, aby mohli pokrýt vzniklé náklady, což je zásadní překážkou toho, aby výdělky migrantů byly investovány do rozvojových aktivit anebo zmírňování chudoby. Situace se dále komplikuje tím, že v mnoha zemích existuje přehršel agentů, zprostředkovatelů, cestovních agentů a úředníků, kteří se podílejí na procesu výběru a přípravy migrantů a kteří zákonně anebo nezákonně inkasují poplatky. Zřejmým cílem je zde snaha o snížení těchto transakčních nákladů na úroveň odpovídající skutečné ceně poskytovaných služeb. Existuje více způsobů, jak toho docílit – například poskytováním přesných a komplexních informací, zajištěním průpravy migrantů před odchodem, udržováním efektivity procesu, efektivním řízením a kontrolou agentů, poskytováním levných půjček na financování cesty a zapojením zaměstnavatelů do výběrového procesu.

Úspěch dočasné migrace pracovní síly může být do velké míry ovlivněn zkušenostmi z procesu výběru a průpravy před odchodem, avšak především závisí na zkušenostech migrantů s prací a společností v cílové zemi obecně. Země původu tyto zkušenosti mohou ovlivnit prostřednictvím prosazování speciálních dohod, jež stanovují podmínky práce vykonávané migranty, dále také prostřednictvím vytváření mechanismů jakými jsou například předáci a pobočky národních bank v cílových zemích. Moc a vliv zemí původu je však významně omezen diplomatickou praxí a protokolem. Právě zaměstnavatelé a vlády v cílových zemích mají velký vliv na formování zkušeností pracovních migrantů. Je proto žádoucí, aby při tvorbě politik ve většině cílových zemí došlo k posunu koncepce s cílem zahrnout do opatření nejen možné vlivy politik a programů na vlastní komunity, zaměstnavatele a země, ale také na pracovní imigranty a rozvojový dopad na jejich komunity v zemích původu. Zatímco vlády v zemích původu nemají v cílových zemích právo zasahovat do politiky, nevládní organizace jsou častokrát schopny efektivně propojit země původu se zeměmi cílovými tím, že úzce spolupracují s nevládními organizacemi působícími v cílové zemi.

Při posuzování dobré praxe v oblasti zkušeností pracovních migrantů v hostitelské zemi budeme odděleně zkoumat roli vysílající a přijímající země. Je však důležité zdůraznit, že dobrá praxe předpokládá vysokou úroveň spolupráce mezi vládami vysílající a přijímající země v těchto otázkách:

- Speciální dohody, které specifikují podmínky, za nichž jsou pracovní migranti přijímáni do země, minimální podmínky, práva a povinnosti na straně migrantů (a také podmínky, práva a povinnosti zaměstnavatelů) atd.
- Mechanismus umožňující pravidelnou výměnu informací mezi zeměmi o problémech souvisejících s migrací.
- Mechanismus umožňující včasné a efektivní přijímání rozhodnutí v naléhavých případech týkajících se pracovních migrantů.
- Otevřený komunikační kanál mezi vládami, který umožňuje otevřenou a pravidelnou výměnu informací a diskusi o problémech souvisejících s pracovními migranty.

Základním kamenem dobré praxe v oblasti systémů cirkulační migrace je zajištění plné ochrany pracovních migrantů, jejich základních práv a bezpečí v zemi původu, na cestě a v cílové zemi. Zde je nezbytné zapojení všech aktérů. Abella (2006) také přichází s některými dalšími důležitými faktory v oblasti pracovních podmínek:

- Flexibilita ve stanovování doby trvání pobytu s ohledem na rozdílné typy práce a podmínky na trhu práce.
- Vytvoření prostoru pro změnu zaměstnavatele za určitých jasně stanovených podmínek.
- Zabránění vytvoření podmínek (tzn. vnucování určitých spořicíh programů, zaměstnávání levné pracovní síly v rámci kvalifikačních programů), které by migranty motivovaly k preferování neregulérního pobytového statutu.

Remittance jsou jakýmsi *raison d'être* cirkulační migrace. Dobrá praxe jak v zemi původu, tak v cílové zemi zahrnuje vzdělávání pracovních migrantů a potenciálních pracovních migrantů o všech alternativách zasílání peněz domů a především vytváření a zpřístupňování levnějších a bezpečnějších alternativ posílání remitencí. Vysílající země může podpořit národní a jiné banky v domovské zemi při vytváření levných způsobů posílání remitencí a budování infrastruktury v nejčastějších destinacích migrace s cílem usnadnit posílání peněz do zemí původu. Zvláštní pozornost by měla být věnována novým, levným alternativám transferu remitencí včetně posílání prostřednictvím mobilního telefonu (World Bank 2006, 150). Zvyšování povědomí pracovních migrantů o remitenčních systémech a zapojení migrantů do těchto systémů by mohlo být prvním krokem na cestě k „finanční gramotnosti“ a k zahrnutí migrantů do formálního finančního systému, který pro ně může být prospěšný i v budoucnu (Terry a Wilson 2005).

Jednou z dimenzí mezinárodní dočasné pracovní migrace, jež je často přehlížena, jsou společenské náklady, které migrant a jeho rodina nesou v souvislosti s dlouhodobějším odloučením (Hugo 2004). Vlády vysílajících zemí by mohly sehrát roli při snižování těchto nákladů pro rodiny migrantů, jež zůstaly v zemi původu. V současnosti migranta podporuje širší rodina, solidarita komunity a nevládní organizace, ale také je zde prostor pro vlády. I když vlády vysílajících zemí mohou sehrát roli při ochraně a podpoře cirkulačních migrantů v jiných zemích, zkušenosti migrantů jsou do větší míry ovlivňovány kontaktem se zaměstnavateli, vládami a společností přijímající země. Vlády mají ústřední význam, protože vytyčují podmínky, za nichž pracovní migranti mohou vstoupit do země, určují práva migrantů, rozsah přístupu k službám jako i povinnosti, které migrantům z pobytu v zemi plynou.

Důležitou součástí dobré praxe pro hostitelskou zemi je vytvoření a administrace kontroly zaměstnavatelů cirkulačních migrantů. Dobrá praxe, jak se zdá, zahrnuje udělení speciálního statutu zaměstnavatelům, kteří prokáží dobrou pověst v dodržování zákona a v spravedlivém zacházení s migranty. Tento statut usnadňuje pracovníkům jinak komplikované podávání žádostí a zaměstnavatelům zjednodušuje podávání zpráv. Avšak u ostatních zaměstnavatelů je nutné kontrolovat, zda plně dodržují zákon. Navíc zaměstnavatelé, kteří opakovaně neplní požadavky zákona, by měli mít zakázáno zaměstnávat cirkulační migranty. Součástí dobré praxe je vytvoření systému pracovních inspekcí s cílem reagovat na specifické problémy pracovních migrantů.

Návrat do země původu je základní charakteristikou cirkulační migrace a může být klíčovým faktorem při určování rozsahu rozvojového dopadu cirkulační migrace. Cílová země je do procesu návratu migranta zapojena tím, že může zajistit, aby ukončení výkonu práce a cesta domů proběhla co nejbezpečněji a nejlevněji. Existují případy Indonésanů pracujících v Malajsii, kdy zaměstnavatelé migrantům odmítají vyplatit plnou výši mzdy (část mzdy si častokrát ponechají) anebo cestovní pas migrantům vrátí pouze za poplatek. Inkasování neoprávněných poplatků za ubytování, dopravu atd., je zde také běžným jevem. V případech, kdy pracovní migranti přispívali na povinné (anebo dobrovolné) penzijní pojištění, je dobrou praxí jeho plná přenositelnost. Je známou skutečností, že se kriminální živly koncentrují v blízkosti stanovišť dopravních prostředků a v oblastech hraničních přechodů s úmyslem napadat vracející se pracovní migranty, takže zajištění bezpečného průchodu v těchto situacích je naprostou nutností.

Především je to však úkol země původu, vytvořit takové podmínky pro navracející se migranty, které mají pozitivní dopad na místní, regionální a národní rozvoj. Stejně tak zajištění bezpečného a svobodného návratu migranta do původní komunity je důležitou součástí dobré praxe. To se však častokrát neděje. 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 (Silvey 2004). 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.

Další doporučení se vztahuje k interpretaci „dočasnosti“ cirkulační migrace. Většina 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. Zdá se, že dobrou praxí by se mohla stát možnost návratu migrantů domů anebo opakovaná migrace za práci. V případě programu RSE na Novém Zélandu se zdá, že většině sezónních pracovníků z první skupiny migrantů byla nebo bude nabídnuta pracovní smlouva na další rok. Je zřejmé, že v tomto případě zaměstnavatelé považují kontinuitu za přínosnou, protože pracovníci již nabyli potřebné dovednosti, osvojili si potřebný přístup k práci, zorientovali se v místních podmínkách atd. Argument, že dočasná práce je trvalou strategií (přinejmenším pro pracovníky v mladším věku) pro mnohé nízké kvalifikované migranty z Asie a Tichomoří, musí být podroben další analýze. Potenciálně by dočasná migrace mohla poskytnout výhody migrantům v tom, že by měli jistotu příjmu na dobu delší než několik let a příležitost pro zvýšení kvalifikace ve srovnání s jednorázovou migrací za práci. Výhodami pro zaměstnavatele v zemích cílových jsou kontinuita, vyšší úroveň zkušeností a dovedností a z toho vyplývající vyšší produktivita. A konečně, země původu čerpá výhody z přílivu většího objemu remitencí a šance zvýšit lidský kapitál díky zvyšování kvalifikace migrantů.

Pozitivní důsledky se mohou projevit také v oblasti dodržování zákonů. Dobrá praxe snižuje počet

útěků k neregulárnímu postavení, jelikož pracovní migrant má zajištěný zákonný přístup k práci v hostitelské zemi na delší dobu.

Ruhs (2006: 30) poukazuje na skutečnost, že program dočasné migrace za práci nikdy nemůže předem zaručit a ani by neměl vyvolat očekávání, že pracovník přijatý v rámci programu nakonec nevyhnutelně získá právo trvalého pobytu v cílové zemi. To však „nevyklučuje možnost, že hostitelská země případně povolí přísně omezenou a regulovanou změnu statutu dočasných pracovních migrantů na statut trvalého pobytu na základě jasných pravidel a kritérií“. Je zřejmé, že vhodně nastavená migrační politika by měla obsahovat kombinaci možností trvalé migrace na jedné straně a dočasné migrace na straně druhé.

Závěr

Vysílající země, přijímající země a mezinárodní organizace působící v oblasti migrace a rozvoje stále častěji vnímají cirkulační migraci jako žádoucí strategii mobility. Avšak tvorba politik v této oblasti nedostatečně využívá poznatky o povaze, významu a dopadech tohoto fenoménu. V tomto smyslu Vertovec (2006: 44) správně uzavírá svou podrobnou analýzu cirkulační migrace, když upozorňuje na to, že je třeba být opatrný:

„Vysílající země, přijímající země a migranti mohou docílit vzájemně prospěšného výsledku pouze pokud migrační politiky budou transparentní. Navíc, jak prokazují nejnovější politické dokumenty, politiky v oblasti cirkulační migrace mohou pozitivně přispívat k řešení výzev v oblasti hospodářského rozvoje, nedostatku pracovních sil, veřejného mínění a nelegální migrace. Měli bychom být ostražití ke všemu, co se jeví jako zázračný, univerzální recept – především při tvorbě globální politiky. Výhody, které přináší scénář win-win-win, nemusí být tak všestranně výhodné, jak se předpokládá.“

Opatrností by se měli řídit jak zastánci, tak oponenti cirkulační migrace. Existují přesvědčivé důkazy o tom, že cirkulační migrace může mít pozitivní vliv na rozvoj v zemi původu. Ve skutečnosti však tento pozitivní dopad není samozřejmostí. V mnoha kontextech nejsou přínosy počítovány vůbec anebo téměř vůbec. Má-li být rozvojový dopad a zmírnění chudoby v Asii a v Tichomoří maximalizováno, je potřeba zásadně vylepšit systémy řízení cirkulační migrace. Existuje naléhavá ale nesnadná potřeba tyto systémy reformovat.

V zemích OECD existují více či méně efektivní systémy cirkulační migrace, většinou se však vztahují na vysoce kvalifikované pracovníky. Jedním z charakteristických znaků imigračních systémů těchto zemí v posledních letech je zavedení takového vízového a imigračního režimu, který usnadňuje mobilitu kvalifikovaných pracovníků. Avšak pouze několik málo zemí tento přístup rozšířilo i na níže kvalifikované pracovníky. Realita rostoucí poptávky po práci v zemích OECD, pro něž je typické stárnutí pracovní síly, nicméně směřuje vývoj ke kombinaci různě kvalifikované pracovní síly. Je nutno přesně určit rozsah poptávky po práci a vytvořit migrační režimy, jež by odpovídaly zmíněným potřebám. Většina zemí s vysokými příjmy, nízkou mírou porodnosti a

rychle stárnoucím obyvatelstvem bude s velkou pravděpodobností potřebovat imigrační politiky založené na podpoře jak trvalé, tak dočasné migrace, a to jak u kvalifikovaných, tak nekvalifikovaných pracovníků.

Cirkulační migrace není zázračným receptem na rozvoj. Nemůže zastoupit vyváženou hospodářskou politiku, vysokou úroveň řízení a progresivní politiku rozvoje lidských zdrojů v zemích původu. Může však přispět ke zlepšení života lidí v zemích s nízkými příjmy a k hlubšímu porozumění procesům, které jsou důležitými prioritami dalšího výzkumu.

Autor je profesor geografie a ředitel Národního centra pro sociální aplikace geografických informačních systémů na University of Adelaide v Austrálii.

Přeložila: Gabriela Ůzel Volfová

Článek vznikl v rámci projektu "Zvyšování povědomí o rozvojové problematice v regionech" za podpory Evropské komise.

Literatura

- 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.
- Bedford, R.D., 1973. *New Hebridean Mobility: A Study of Circular Migration*, Department of Human Geography, Australian National University, Canberra, Publication H9/9.
- 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.
- Castles, S. and Kosack, G., 1973. *Immigrant Workers and Class Structures in Western Europe*. London: Oxford University Press.
- Chapman, M., 1979. The Cross-Cultural Study of Circulation, *Current Anthropology*, 20, 11: 111-114.
- Chapman, M. and Prothero, R.M. (eds.), 1985. *Circulation in Third World Countries*. London, Boston, Melbourne and Henley: Routledge and Kegan Paul, 473 pp.
- Department of Immigration and Citizenship (DIAC), 2008. *Immigration Update 2007-2008*, AGPS, Canberra.
- Elkan, W., 1967. Circular Migration and the Growth of Towns in East Africa, *International Labour Review*, 96, 6: 581-589.
- European Commission, 2007. Circular Migration and Mobility Partnerships Between European Union and Third Countries. Memorandum 07/197, 16 May 2007.
- Gibson, J., McKenzie, D. and Rohorua, H., 2008. How Pro-Poor is the Selection of Seasonal Migrant Workers from Tonga Under New Zealand's Recognised Seasonal Employer Program, *Pacific Economic Bulletin*, 23, 3: 187-204.
- Glick-Schiller, N., Basch, L. and Szanton Blanc, C., 1992. Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration, pp. 1-24 in N. Click Schiller, L. Basch and C. Szanton Blanc (eds.), *Toward a Transnational Perspective on Migration*, New York Academy of Sciences, New York.
- Global Commission on International Migration (GCIM), 2005. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Report of the Global Commission on International Migration, Switzerland.
- Global Commission on International Migration (GCIM), 2007. *Circular Migration and Mobility Partnerships Between the European Union and Third Countries*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=Memo/07/197>.
- Hugo, G.J., 1978. *Population Mobility in West Java*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hugo, G.J., 1982. Circular Migration in Indonesia, *Population and Development Review*, 8, 1: 59-84.
- Hugo, G.J., 1983. New Conceptual Approaches to Migration in the Context of Urbanization: A Discussion Based on Indonesian Experience, pp. 69-114 in P.A. Morrison (ed.), *Population Movements: Their Forms and Functions in Urbanization and Development*, Ordina Editions

for the International Union for the Scientific Study of Population, Liege.

- 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., 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., forthcoming. Best Practice in Temporary Labour Migration for Development: A Perspective from Asia and the Pacific, *International Migration*, accepted for publication on 9 March 2009.
- Hugo, G.J., Rudd, D. and Harris, K., 2001. *Emigration from Australia: Economic Implications*, Second Report on an ARC SPIRT Grant, CEDA Information Paper No. 77.
- King, R., 2002. Towards a New Map of European Migration, *International Journal of Population Geography*, 8, 2: 89-106.
- Klanarong, N., 2003. Female International Labour Migration from Southern Thailand. Unpublished PhD Thesis, Population and Human Resources, Department of Geographical and Environmental Studies, University of Adelaide, March.
- McKenzie, D., Martinez, P.G. and Winters, L.A., 2008. Who is Coming from Vanuatu to New Zealand Under the New Recognised Seasonal Employer Program?, *Pacific Economic Bulletin*, 23, 3: 205-228.
- Mitchell, J.C., 1978. Wage Labour Mobility as Circulation: A Sociological Perspective. Paper presented to the International Seminar on the Cross Cultural Study of Circulation, East-West Centre, Honolulu, April.
- Newland, K., Agunias, D.R. and Terrazor, A., 2008. Learning by Doing: Experiences of Circular Migration, *Insight*, September.
- Portes, A., Guarnizo, L.E. and Landolt, P., 1999. The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promises of an Emergent Research Field, *Ethnic and Racial Studies*, 22, 2: 217-237.
- Ramasamy, S., Krishnan, V., Bedford, R. and Bedford, C., 2008. The Recognised Seasonal Employer Policy: Seeking the Elusive Triple Wins for Development Through International Migration, *Pacific Economic Bulletin*, 23, 3: 171-186.
- Ruhs, M. and Martin, P., 2008. Numbers vs Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, *International Migration Review*, 42, 1: 249-265.
- Terry, D.F. and Wilson, S.R., (eds.), 2005. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Vertovec, S., 2004. Migrant Transnationalism and Modes of Transformation, *International Migration Review*, 38, 3: 970-1001.
- Voigt-Graf, C., 2008. Migration, Labour Markets and Development in PICs. Presentation to Conference on Pathways, Circuits and Crossroads: New Research on Population, Migration and Community Dynamics, Wellington, 9-11 June.

- World Bank, 2006. *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington DC: World Bank.
- Zelinsky, W., 1971. The Hypothesis of the Mobility Transition, *The Geographical Review*, LXI, 2: 219-249.