



## **Rozvojová pomoc České republiky v oblasti migrace**

**Tereza Saková**

### **Abstrakt:**

Článek přibližuje projekty zahraniční rozvojové spolupráce, které byly vyhlášeny Ministerstvem vnitra v roce 2008 a jejichž náplň je úzce propojena s tématem migrace. Projekty staví do kontextu české zahraniční rozvojové spolupráce a analyzuje s ohledem na náplň a cíle těchto projektů. Text podává informace o motivaci pro realizaci těchto projektů a o jejich významu pro partnerské země. Text vznikl mimo jiné na základě osobních rozhovorů s relevantními pracovníky a odborníky.

\*\*\*

Česká republika, která se od roku 2006 oficiálně řadí mezi státy s rozvinutou ekonomikou, je již dlouholetým realizátorem zahraniční rozvojové spolupráce (dále jen ZRS) v nejchudších oblastech světa.

Koordinátorem ZRS ČR je v současné době Ministerstvo zahraničních věcí, avšak v roli výkonných orgánů figurují i další ministerstva a také Česká rozvojová agentura (dále jen ČRA). V následujícím textu se budu zabývat pouze programy zahraniční rozvojové spolupráce, které byly v roce 2008 realizovány v gesci Ministerstva vnitra a jež se svým zaměřením zabývají zejména různými aspekty migrace a možnostmi předcházení migraci.

### **Programy zahraniční rozvojové spolupráce Ministerstva vnitra realizované v roce 2008**

Ministerstvo vnitra (dále jen MV), konkrétně Odbor azylové a migrační politiky (dále jen OAMP), je stěžejním orgánem státní správy v oblasti migrace a azylu. Jedním z jeho mnoha úkolů je i zlepšování migračního managementu a snaha o předcházení nelegální migraci do České republiky.

MV každoročně vyhlašuje výběrové dotační řízení a veřejné zakázky na projekty zahraniční rozvojové spolupráce. Nejinak tomu bylo v loňském roce, kdy na zajištění svých projektů

ZRS získalo částku 22 milionů korun. Projekty, jež byly z této částky podpořeny, by se daly rozdělit do dvou kategorií. Do první kategorie spadají projekty zaměřené na spolupráci s veřejnými institucemi, druhou kategorií představují projekty rozvojové spolupráce – všechny se ale přímo či zcela nepřímo týkají migrace. Jistou „podkategorií“ by pak mohly být projekty dlouhodobé spolupráce realizované například v Čečensku.

Již v počátku je třeba zmínit, že ačkoli jsou projekty MV financovány z rozpočtu ZRS, probíhají, s výjimkou dvou moldavských programů a projektu v Bosně a Hercegovině, mimo prioritní země ZRS ČR. Tuto skutečnost komentuje Michal Procházka z ČRA následovně<sup>1</sup>:

„Je sporné, jakým způsobem byly definovány cílové země pro projekty, protože v každém dokumentu Ministerstva vnitra je nepokrytě deklarováno, že se jedná o rozvojovou spolupráci a je tam odkaz na Rozvojové cíle tisíciletí, ale hned pod tím se dokumenty vracejí k cílům OAMP, které jsou úplně jiné. Tím se vysvětluje výjimečnost těchto projektů a odlišný výběr partnerských zemí právě s ohledem na to, že jejich obyvatelé jsou jaksi častými nelegálními migranty do České republiky.“

Projektovými zeměmi MV v roce 2008 byly Arménie, Gruzie, země Střední Asie (Kyrgyzstán, Kazachstán, Tádžikistán), Čečensko, Albánie, Černá Hora a již zmiňované Moldavsko a Bosna a Hercegovina – tedy z velké části země, ze kterých k nám směřuje nejvíce (pracovních) migrantů, nebo země tranzitní. Otázkou je, proč právě tyto země?

Z rozhovoru s Barborou Janákovou<sup>2</sup>, jež je zodpovědnou osobou za projekty ZRS realizované v rámci OAMP, vyplynulo, že k identifikaci zemí ZRS v rámci OAMP dochází převážně po zhodnocení situace v oblasti migrace a bezpečnosti za předešlý rok. Na základě takto získaných informací jsou potom vedle zemí dlouhodobé koncepční spolupráce (např. Arménie, Čečensko, Gruzie) vybrány i země, ve kterých je nutná jistá stabilizace tamní situace, a to zejména s ohledem na migraci do České republiky. Z toho vyplývá, že také k identifikaci témat spolupráce dochází většinou na úrovni jednotlivých resortů MV (případně ve spolupráci s některými českými neziskovými či mezinárodními organizacemi).

Vzhledem k výše zmíněnému je zřejmé, že většina projektů v rámci MV je více či méně spojena s aspektem migrace. A přesto, že většinu těchto projektů lze hodnotit jako přínosnou pro rozvoj daného regionu či země, zůstává sporný celkový cíl projektů. K tomu se vyjadřuje Michal Procházka z ČRA následovně:

„Já si myslím, že všechny aktivity v rámci projektů Ministerstva vnitra, jsou svou náplní, ne tak úplně už cíli, typickými aktivitami projektů rozvojové spolupráce. A předesílám, že za klíčovou považuji otázku cíle. Ministerstvo vnitra není úplně konzistentní v tom, jak jej deklaruje, a celkový cíl, který já čtu mezi řádky již po léta, je podle mého názoru prevence nelegální migrace do České republiky. To se samo

---

<sup>1</sup> Rozhovor autorky s Michalem Procházkou ze dne 7. 5. 2009 v Praze.

<sup>2</sup> Rozhovor autorky s Barborou Janákovou ze dne 6. 5. 2009 v Praze.

o sobě nejeví ani trochu jako legitimní cíl rozvojové spolupráce. Samozřejmě je pochopitelné, že OAMP má takový cíl, protože vyplývá z jeho popisu práce.“

Otázkou tedy zůstává, jaká motivace za těmito „rozvojovými“ projekty opravdu stojí a zda tato spolupráce vyplývá spíše z potřeby vyslovené programovými zeměmi nebo ze zájmu na straně českého státu.

Realizátory konkrétních projektů byly v loňském roce organizace Člověk v tísni o. p. s. (dále jen ČvT), Mezinárodní organizace pro migraci (dále jen IOM), občanské sdružení Berkat, Odbor bezpečnostní politiky MV a OAMP. Pro lepší přehlednost budu při další analýze projektů používat dělení<sup>3</sup> na projekty stabilizační, migrační a budování migračních kapacit s tím, že jednotlivé kategorie se budou navzájem prolínat.

### **Stabilizační a migrační projekty**

Hlavním cílem těchto projektů je přispět ke stabilizaci situace ve vybraném regionu a ke zlepšení životní situace konkrétních osob, což v konečném výsledku přispívá i k snížení pravděpodobnosti jejich odchodu do zahraničí.

Toto se daří naplňovat v rámci projektu občanského sdružení Berkat, které v hlavním městě Čečenska, Grozném, provozuje komunitní centrum Doezal. O správu centra se momentálně starají pouze místní (zejména ženy), kteří byli původně sami příjemci pomoci. V centru byl v loňském roce otevřen (k již existujícím programům) kurz vaření a kurz angličtiny, do nichž jsou vybíráni ti nejpotřebnější (např. dívky, které vyrůstaly v neúplných rodinách bez matek), pro které absolvování kurzu může viditelně přispět ke zlepšení celkové životní situace. Centrum Doezal se kvůli opožděné dotaci ze strany MV potýkalo zejména v první polovině loňského roku s velkou existenční krizí, kterou se jim ale díky úsilí a houževnatosti tamních lidí podařilo svépomocí překonat. Tím se ukázalo, že tento projekt nefunguje pouze díky přísunu peněz z České republiky, ale zejména díky jeho nenahraditelnosti a významu pro místní. Situaci v loňském roce popisuje Jana Hradílková, koordinátorka čečenského projektu v rámci občanského sdružení Berkat<sup>4</sup>:

„Náš důvod pro žádání o dotaci v roce 2008 byl stabilizovat to, co jsme udělali všechny ty roky předtím. To, co se pak přihodilo v důsledku opožděné dotace, byla naprostá destabilizace. Fakt, že to ty ženy ustály, beru jako zázrak. Zjistila jsem tím, že ti lidé jsou motivováni ještě jinak než finančně. Že oni to hrozně chtěli udržet a opravdu to svépomocí udrželi. Ten konečný efekt je pro mě, jakožto pro koordinátora celého projektu, satisfakcí.“

Projekt v Čečensku má dlouholetou tradici a jeho výsledky přispívají jak ke zlepšení životní situace mnoha uživatelů služeb centra Doezal, tak k posílení dobrého jména České republiky.

<sup>3</sup> Toto dělení používá například i MV, IOM či ČRA.

<sup>4</sup> Rozhovor autorky s Janou Hradílkovou ze dne 4. 5. 2009 v Praze.

Není zrovna lehké tento projekt prosadit, protože Ruská federace oficiálně odmítá rozvojovou pomoc přijímat. Nicméně projekt se i nadále daří realizovat, a to i díky motivaci MV, což potvrzují slova J. Hradílkové:

„Ministerstvo vnitra má zájem o to, aby projekt pokračoval, protože oni potřebují vědět, jak se to v té zemi má. Potřebují informace ... také kvůli migrační nebo azylové politice. ... Jedná se především o informace ohledně společenské situace, stability v zemi, ohledně toho jak fungují jednotlivé rezorty, o infrastruktuře, jak funguje komunikace mezi vládou a občany... Prostě reálný pohled na to, jak to tam je.“

O zlepšení hospodářské a sociální situace se ve vybraných regionech snaží svými projekty i organizace Člověk v tísni (dále ČvT). Projekty, jež ČvT realizuje v Arménii (od r. 2003), Gruzii (od r. 2005) a Čečensku, se s výjimkou poslední zmíněné země skládají ze dvou částí – rozvojové a informační. Cílem projektů je zlepšit situaci místních lidí natolik, aby se předešlo jejich odchodu ze země, a poskytnout jim informace o rizicích nelegální migrace a možnostech migrace legální, pokud se k odchodu přesto rozhodnou.

Konkrétní materiální pomoc v rámci rozvojové části projektů spočívá zejména v podpoře drobných podnikatelů skrze poskytování grantů (i materiálních) či mikrokreditů a v provozování chráněné dílny a integračního centra v Grozném.

Informační část, jež je primárně zaměřena na prevenci nelegální migrace, probíhá například v Arménii skrze informační centrum v Jerevanu. To funguje následovně: občané jsou informováni o rizicích nelegální migrace buď přímo v centru, nebo skrze jeho webové stránky<sup>5</sup>. Centrum pořádá diskuse na téma migrace, ve vybraných regionech probíhají workshopy zaměřené na prevenci nelegální migrace a v rámci centra je poskytováno i sociální a právní poradenství, čímž se pomoc stává provázanou. Výsledky těchto projektů, tedy to zda informace týkající se migrace do zahraničí opravdu přispívají ke snižování počtu nelegálních migrantů, jsou velmi špatně ověřitelné. Patrná je ale stabilizace konkrétních osob, které se stávají výdělečně činnými v místě bydliště a nemají tedy potřebu ze země odjíždět. Jana Lhotová, koordinátorka kavkazských projektů ČvT, hodnotí význam informačních projektů následovně<sup>6</sup>:

„Výsledky informační kampaně se hrozně těžko měří. Těžko říct, jestli díky naší kampani migrovalo více lidí legálně nebo naopak... to se vážně nedá příliš říct. Ale celkově podle mě projekt smysl má. Třeba naše informační telefonní linka je poměrně vytížená, zájem tu tedy je.“

Dalším stabilizačním projektem s cílem předcházet nelegální migraci je projekt IOM spočívající v reintegraci navrátilivších se migrantů zpět na místní pracovní trh. Tento projekt vznikl jako reakce na naprostou absenci reintegračního systému v Gruzii, kdy se vše začalo

<sup>5</sup> Stránky arménské pobočky organizace Člověk v tísni: <http://www.pinf.am/>.

<sup>6</sup> Rozhovor autorky s Janou Lhotovou ze dne 21. 5. 2009 v Praze.

budovat „na zelené louce“. Postupně se od reintegrační individuální asistence přešlo k celkové podpoře státní správy v oblasti budování reintegračních mechanismů, díky čemuž vznikla dvě poradenská a zprostředkovatelská centra (v Tbilisi a Batumi) po vzoru českých úřadů práce. V současnosti vypadají služby jednotlivých center dle slov Marie Říhové z IOM takto<sup>7</sup>:

„Cílová skupina se rozšířila obecně na populaci Gruzie, dá se říci populaci ohroženou migrací. V rámci těchto center je poradenství zaměřeno nejen na informace týkající se migrace, ale snaha spočívá také v nabízení různých alternativ vedle možnosti odchodu ze země, například absolvování rekvalifikačního kurzu či zprostředkování práce skrze databázi volných pracovních míst. Ti lidé si to v mnoha případech rozmyslí a najdou si práci v Gruzii.“

Jak je patrné z dosažených výsledků v rámci jednotlivých projektů, přispívat ke stabilizaci a zlepšování celkové situace jednotlivých osob či oblastí se opravdu daří, mimo jiné i díky kontinuitě programů. Vzhledem ke svému zaměření a způsobu zajištění jsou projekty také dlouhodobě udržitelné. Na druhou stranu nelze zapomínat na bezpečnostní rozměr projektů, který je buď přímo součástí daného projektu, nebo je jeho vedlejším produktem.

### **Migrační projekty a projekty budování migračních kapacit**

Většina z této skupiny projektů probíhá na úrovni spolupráce s veřejnými institucemi a je zaměřena čistě na posilování migračního managementu v programových zemích (včetně poskytnutí lepšího technického vybavení) a na zvýšení kontroly nad nelegálními přesuny migrantů. Tyto projekty probíhaly v loňském roce ve všech programových zemích ZRS MV s výjimkou Čečenska a jejich realizátory byly Mezinárodní organizace pro migraci, Odbor azylové a migrační politiky MV a Odbor bezpečnostní politiky MV.

Projekty spočívají zejména ve výměně zkušeností a dobré praxe na poli migrace a azylu, jež jsou předávány programovým zemím na úrovni státní správy, pohraniční a cizinecké policie a dalších zainteresovaných skupin. Jedná se především o zkušenosti z oblasti sběru a analýzy dat, boje s organizovaným zločinem, zavádění reintegračních mechanismů včetně podpory aktivní politiky zaměstnanosti a o předávání technického know-how s cílem posílení kapacit migračních organizačních struktur daných zemí.

Jak již bylo zmíněno dříve i tyto projekty svou náplní přispívají k rozvoji daných zemí, což lze opět doložit slovy Michala Procházky z ČRA:

„Jedná se o aktivity typické technické rozvojové pomoci, kdy přichází vnější know-how od nějakého dárce, které je, jsou-li ty projekty dobře prováděny, v nejlepší víře předáváno programovým zemím. Státní správa partnerských zemí se od naší státní správy spíše naučí orientovat v dané problematice a nemusí nutně náš systém kopírovat. Ministerstvo vnitra je v tomto ohledu dobrým příkladem ostatním resortům, které na

---

<sup>7</sup> Rozhovor autorky s Marií Říhovou ze dne 5. 5. 2009 v Praze.

vyvážení know-how státní správy pracují velmi omezeně a hledají všechnu expertízu vně, přestože je i uvnitř těch institucí.“

Opět se tu ale nabízí prostor pro diskusi, zda je možné hovořit i o cílech projektů jako o cílech rozvojových. Jak dále říká Michal Procházka:

„Otázkou je, jestli je vhodné na úrovni cíle projektů toto prezentovat jako rozvojovou pomoc České republiky s těmi předmětnými zeměmi. Na to existuje několik odpovědí. Například k cílům české zahraniční rozvojové spolupráce definovaným v Zásadách zahraniční rozvojové spolupráce patří i řízení migrace, což je samozřejmě drobně nestandardní. ...Koresponduje to i s tím, že říkáme, že rozvojová spolupráce je součástí zahraniční politiky.“

Celkové zaměření projektů MV částečně vede k tomu, že tak důležité téma, jako je migrace a rozvoj, je tím redukováno, minimálně opticky, na téma prevence nelegální migrace a posilování migračního managementu. V rámci projektů MV se velmi omezeně pracuje s tím, jak by mohlo být využito potenciálu migrace pro rozvoj partnerských zemí či konkrétních osob, například v souvislosti s remitencemi či cirkulární migrací. Pozornost je zaměřena spíše na to, jak udržet potencionální migranty v jejich zemích původu.

## **Závěr**

Evidentního rozporu v otázce, do jaké míry je možné některé projekty MV považovat opravdu za rozvojové (ve smyslu boje s chudobou), si je vědoma i Barbora Janáková z OAMP, která sama uznává, že se v některých případech jedná spíše o poskytování pomoci na rozvoj státní správy partnerských zemí. To je taky jeden z důvodů, proč do budoucna, výhledově od roku 2011, nebude již většina ze současných projektů MV financována z rozpočtu zahraniční rozvojové spolupráce, ale přímo z rozpočtu MV. Nicméně projekty budou pravděpodobně zaměřeny stále velmi podobně a k případným změnám dojde spíše v oblasti partnerských zemí, jež budou identifikovány na základě aktuální potřeby.

*Autorka je studentkou Univerzity Palackého v Olomouci, oboru Sociální a humanitární práce. Na jaře 2009 působila jako stážistka v Multikulturním centru Praha.*

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