



Zpráva „Hledání nových příležitostí. Cirkulační migrace mezi Běloruskem a Polskem, Slovenskem a Českou republikou“

Hlavní závěry a doporučení

Rozsah analýzy

Pojem cirkulační migrace zahrnuje mnoho různých typů migrace. I když nepanuje shoda na definici tohoto pojmu, obecně se uznává, že je charakterizován dočasností, obnovitelností, legálností a směrovostí. V reportu „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)“ se autoři zaměřují na cirkulační pohyby za účelem práce a zkoumají sociální a ekonomické dopady cirkulační migrace mezi Běloruskem a Polskem, Slovenskem a Českou republikou. Hlavním cílem studie bylo zjistit, jak by řízení cirkulační pracovní migrace mohlo z dlouhodobého hlediska pomoci optimalizovat pracovní zdroje jak v zemi původu, tak v cílových zemích za předpokladu zachování práv migrantů.

Report „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)“ se zaměřuje na nejnovější cirkulační migrační toky z Běloruska (2010–2019/2020). Jsou analyzovány také vybrané aspekty cirkulační migrace z Ukrajiny.

Autoři mají v úmyslu zodpovědět na následující klíčové otázky:

- Jaké jsou hlavní trendy pracovní (krátkodobé a cirkulární) imigrace běloruských státních příslušníků do Polska, Slovenska a České republiky a pracovní emigrace z Běloruska?
- Jaký je celkový ekonomický výhled zkoumaných států a jaké jsou jejich současné i predikované potřeby trhu práce?
- Jaké strategie přijaly zkoumané státy V4 v oblasti migrační politiky?
- Zapojily se tyto státy do jakékoli formy spolupráce v oblasti cirkulační migrace?

Klíčovou politickou otázkou je, zda národní vlády uznávají cirkulační migraci jako relevantní nástroj k optimalizaci pracovních zdrojů v Polsku, České republice, na Slovensku a k podpoře rozvoje v Bělorusku. Státy se mohou rozhodnout pro hlouběji řízené formy cirkulační migrace pomocí nástrojů, jako jsou Bilateral Labour Agreements nebo Circular Migration Schemes či tuto formu migrace jednostranně usnadnit nebo omezit zavedením nástrojů specifických pro jednotlivé země.

Vyhledy pro zvýšenou cirkulační migraci Bělorusů do zkoumaných států V4 byly vyhodnocovány autory pomocí SWOT analýz. Za účelem zodpovězení výše zmíněných otázek autoři shromáždili a analyzovali relevantní administrativní a statistická data, ale také politické a právní dokumenty.

Trendy cirkulární migrace pracovních sil

Donedávna bylo Rusko primární cílovou zemí pro běloruské migranty. Vzhledem k tomu, že atraktivita Ruska pro běloruské pracovní migranty v posledních letech poklesla kvůli ruské hospodářské recesi v období 2014–2016 a depreciazi ruského rublu, značný počet těchto pracovníků se začal přesouvat na západ.

Státy V4, pociťující nedostatek pracovních sil, se stále častěji stávají cílem běloruských migrantů. V roce 2016 začala dle běloruských statistik stoupat popularita Polska. Tento trend se odráží také v polských statistikách ukazujících, že v letech 2014–2017 se vedle sílící migrace z Ukrajiny zvyšoval také podíl pracovních migrantů z Běloruska. To je patrné z rozsahu využití zjednodušeného systému zaměstnávání cizinců v Polsku. V roce 2014 bylo zaregistrováno pouze 4017 prohlášení o záměru svěřit práci běloruským občanům. Tento údaj se do roku



eúsav Ekonomický ústav SAV
Institute of Economic Research SAS



2017 zvýšil více než 14krát a dosáhl 58 046 registrovaných prohlášení. V letech 2018-2019 počet Bělorusů přicházejících do Polska pro krátkodobé i dlouhodobé pracovní a další účely nadále rostl, což ukazuje počet prohlášení o pověření prací (reformovaný nástroj usnadňující dočasné zaměstnání). I během pandemie COVID-19 se počty opět zvýšily na základě oficiálních statistik - na 78 905 v roce 2020, ve srovnání s 66 045 v roce 2019.

Podle oficiálních běloruských statistik začal v roce 2018 růst počet specialistů zaměstnaných v České republice. Česká data zaznamenávají zvýšenou poptávku krátkodobých víz pro účely zaměstnání od roku 2019 (přibližně 200 až 300 měsíčních žádostí o pobyty související se zaměstnáním). Počet běloruských státních příslušníků pracujících v České republice je však ve srovnání s Polskem stále poměrně nízký - podle nejnovějších údajů bylo v roce 2018 zaměstnáno 4654 Bělorusů. Čísla jsou na Slovensku ještě skromnější. Počet Bělorusů pobývajících v zemi se v období let 2013-2019 výrazně zvýšil (z 205 v roce 2013 na 508 v roce 2019) a počet těch, kteří přicházejí na méně než rok je relativně stabilní (v průměru kolem 25).

Nejsilnějšími faktory přitahující běloruské migranty do zemí V4 jsou vyšší mzdy a vysoká životní úroveň. Ty jsou doplněny příležitostmi ke kariérnímu růstu, k získání dobrého vzdělání, lepšími systémy sociálního zabezpečení a poskytnutím vysoce kvalitních lékařských služeb. Důležitá je také přítomnost příbuzných, blízkých přátel nebo alespoň zavedené běloruské diaspory v cílové zemi.

Potřeby trhu práce

Od 90. let se každá ze zkoumaných zemí V4 musela vyrovnat se stárnutím a klesající populací. Spolu s klesající mírou plodnosti a zvyšující se střední délkou života se pracovní zdroje v jednotlivých zemích podstatně zmenšily. Objevil se zvyšující problém omezené nabídky pracovních sil, zatímco míra nezaměstnanosti v Polsku, na Slovensku a v České republice nadále klesala. Česká republika patří ke státům s nejnižší mírou nezaměstnanosti v Evropské unii (EU) - k říjnu 2020 to bylo jen kolem 2,9 %.

Úspěšná integrace zemí V4 do celoevropské ekonomiky a relativně nízké mzdové náklady přinesly v průběhu posledních 10 let trvale vysokou míru hospodářského růstu pro Polsko, Slovensko a Českou republiku. Vzhledem k nedávné stagnaci běloruské ekonomiky se rozdíl v HDP na obyvatele mezi Běloruskem a těmito zeměmi prohloubil. Předpokládá se, že tento rozdíl bude nadále narůstat a ve střednědobém horizontu se bude zřejmě stále zvyšovat trvalá a dočasná migrace Bělorusů.

Trhy práce zkoumaných zemí V4 trpí nedostatkem pracovníků v určitých sektorech ekonomiky. Částečné (a dočasné) řešení tohoto problému je pracovní imigrace. Pokud jde o běloruské cirkulární migranty, v Polsku vyplňují mezery v nabídce pracovních sil, a to zejména v odvětvích jako jsou doprava, skladování, výroba nebo stavebnictví. Drtivá většina cirkulárních migrantů nastoupí v České republice na nízko kvalifikovaná a fyzicky náročná pracovní místa. Oficiální slovenské statistiky naznačují, že Bělorusové jsou převážně zaměstnáváni v profesích s vysokým nedostatkem pracovních sil, jako jsou například řidiči nákladních vozidel. Zaměstnanost Bělorusů na trzích práce v Polsku, v České republice a na Slovensku je doplňkem k zaměstnávání státních příslušníků těchto zemí.

Pokud bude cirkulační migrace řádně řízena, může pomoci Bělorusku vyrovnat se s některými výzvami vyplývajícími z omezených vnitřních pracovních příležitostí pro jeho mládež, a to zejména pro absolventy univerzit a vysokých škol. Může zmírnit část tlaku na běloruský trh práce a vybavit migranty dovednostmi a zkušenostmi, které lze využít při návratu do domovské země. Rozpočet domácností migrantů může být navíc oživen převodem remitencí. Aby byla cirkulační migrace udržitelná a prospěšná pro obě strany, je potřeba v Bělorusku vytvořit příležitosti k opětovnému začlenění, aby se vyrovnaly silné „tahové“ faktory směrem k trvalé emigraci.



eúsav Ekonomický ústav SAV
Institute of Economic Research SAS



Politické reakce

Polské vlády nebyly na rozdíl od českých a slovenských kolegů schopny definovat své celkové cíle migrační politiky a v důsledku toho dosud neimplementovaly komplexní rámec pro usnadnění cirkulační migrace, který by integroval různá aktuálně platná opatření. Od ledna 2021 zůstává Strategie pro odpovědný rozvoj z roku 2017 nejnovějším strategickým dokumentem přijatým Radou ministrů, který uvádí priority země v migrační politice. Je v něm zmíněno, že přistěhovalectví do Polska je převážně cirkulační, a že migranti jsou zaměstnání v odvětvích a na pozicích, které jsou pro polské státní příslušníky méně atraktivní.

Polsko současně vytvořilo nejširší škálu politických a administrativních řešení regulujících mobilitu běloruských státních příslušníků a jejich přístup na národní trh práce. Přesměrování běloruských migrantů na západ bylo usnadněno zavedením nástrojů, jako jsou zjednodušený systém zaměstnanosti a polská karta. Zjednodušený režim zahrnuje dva hlavní nástroje - prohlášení o svěření práce cizinci a sezónní pracovní povolení. Deklarace zahrnují prvek dočasnosti a podporují tak cirkulační pohyby mezi Polskem a zeměmi původu migrantů. Prohlášení, která byla původně zavedena v roce 2006, jsou nyní vydávána cizincům z Arménie, Běloruska, Gruzie, Moldavska, Ruska a Ukrajiny a povolují mimosezónní zaměstnání omezené na šest měsíců ve lhůtě 12 měsíců. V tomto případě nejsou zapotřebí žádná další pracovní povolení, jelikož potenciální zaměstnavatel zaregistruje prohlášení u místního státního úřadu práce a zašle kopii oprávněnému cizinci, který žádá o jednu z forem legálního pobytu povolující zaměstnání. Polská karta, zavedená v roce 2007 jako dokument potvrzující polskou etnickou příslušnost a opravňující jejího majitele k získání povolení k trvalému pobytu, nabízí bezplatný přístup na polský trh práce (pouze ve veřejném sektoru jsou konkrétní pozice omezeny na polské občany).

Ačkoli rozhovory o zjednodušení vízového styku mezi EU a Běloruskem postupují pomalu, počet krátkodobých schengenských víz vydávaných konzuláty zemí V4 v Bělorusku v letech 2010-2019 byl poměrně významný, jelikož v některých letech přesáhl i 300 000 žádostí. Rozdíly mezi počty víz vydaných Polskem, Slovenskem a Českou republikou byly poměrně výrazné. V roce 2019 polské konzuláty v Brestu, Hrodně a Minsku vydaly přibližně 88 % schengenských víz (bez polských národních víz) poskytovaných konzuláty zemí V4 (včetně Maďarska) a přibližně jednu třetinu všech schengenských víz vydaných v Bělorusku (216 759 z 643 474).

Česká migrační strategie přijatá vládou v roce 2015 považuje migrační politiku jako soubor nástrojů pro účinnou regulaci migrace kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí k zajištění dostatečné shody mezi nabídkou a poptávkou na českém trhu práce. Dokument zároveň zdůrazňuje, že taková migrace by neměla vést k trvalému osídlení. Česká vláda v roce 2019 deklarovala, že nesmí být opomenuto zajištění pružné reakce na měnící se potřeby národního trhu práce zavedením některých nástrojů k usnadnění tohoto typu migrace. Byly zavedeny mimořádné pracovní víza, roční kvóty pro zaměstnanecké karty a dlouhodobá víza pro obchodní účely. Pro velvyslanectví České republiky v Minsku byla stanovena roční kvóta 1 000 žádostí o zaměstnanecké karty a 24 žádostí o dlouhodobá obchodní víza.

Polsko ani Česká republika nevěnují cirkulační migraci zvláštní pozornost ve svých příslušných strategických dokumentech. Cirkulační migrace také není důležitým prvkem migrační strategie Slovenska. Země se svou strategií z roku 2011 s výhledem do roku 2020 vyzývá k použití dočasné a cirkulační migrace k boji proti nelegální migraci a k přispění k rozvoji třetích zemí. Legislativa týkající se cirkulační migrace na Slovensku zůstává omezena a neobsahuje nástroje, které by přilákaly potenciální imigranty.

Ani běloruské orgány nevypracovaly komplexní strategii či konkrétní právní předpisy upravující cirkulační migraci. Zároveň se uvádí, že práce na její migrační strategii probíhají od roku 2018, což má zásadní význam vzhledem ke klíčové roli Běloruska při zajišťování udržitelnosti cirkulační migrace. Spolupráce se zeměmi V4 by mohla zahrnovat oblasti jako uznávání diplomů a kvalifikací, opětovné začlenění migrantů a podpora podnikání migrantů.



Spolupráce v cirkulární migraci

Institucionální a právní spolupráce mezi Běloruskem a Polskem, Slovenskem a Českou republikou v oblasti migrace z velké části neexistuje. Bělorusko má dobře vyvinutou právní úpravu pracovních problémů s Ruskem, zatímco Slovensko podepsalo dvoustranné pracovní smlouvy s Kanadou, Novým Zélandem a Japonskem, zaměřené zejména na podporu mobility mladých lidí.

Polsko má mnoho výhod oproti Slovensku a České republice, což je dáno jeho popularitou mezi běloruskými migranty. Nejzásadnější je snadný přístup na území, kterému odpovídá relativně liberální systém legalizace pobytu a práce. Země má také nejvyšší podíl migrantů z post-sovětské oblasti na svém trhu práce a vyvinula si základní soubor nástrojů pro přilákání a udržení migrujících pracovníků z této zeměpisné oblasti.

Česká republika a Slovensko mají potenciál stát se pro Bělorusy žádanější cílovou destinací. Ekonomiky zemí V4 potřebují zahraniční pracovníky, aby uspokojili poptávku po jejich produktech a službách. Přítomnost ukrajinských pracovních migrantů v zemích V4 může usnadnit vstup a integraci Bělorusů na český a slovenský trh práce. Obě země deklarovaly zájem přilákat cirkulační migranty z Běloruska a zvýšit tak počet držitelů různých typů víz a povolení.

S přihlédnutím k významným rozdílům mezi politickými agendami zkoumaných zemí bude vypracování společného postoje k cirkulačním migračním tokům běloruských státních příslušníků pravděpodobně náročné. Existují však některé typy problémů, na kterých by mohly příslušné vlády společně pracovat. Výzkumný tým identifikoval následující oblasti potřeby národních politik studovaných zemí:

- Proces vydávání víz běloruským státním příslušníkům by měl být jednoduchý a transparentní
- Úroveň byrokracie související s migrací z Běloruska (získávání pracovních povolení a povolení k pobytu) by měla být snížena z pohledu migrantů i podnikatelů.
- Měly by být přijaty a prováděny národní migrační strategie založené na přesných projekcích hospodářských výhledů zemí a realistických hodnoceních migračních toků a demografického vývoje.
- Měly by být vypracovány zvláštní právní předpisy upravující cirkulační migraci, které by zohledňovaly zájmy vysílajících a přijímajících států, a také migrantů.

Leden 2021

Zpráva byla vypracována jako součást projektu „[CIRCMIGR – Improving circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and Czechia](#)“ zpracovaném:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, www.case-research.eu

CASE Białoruś – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, www.case-belarus.eu

Institut pro politiku a společnost, www.politikaspolecnost.cz

Institute of Economic Research, SAS, www.ekonom.sav.sk

Youth Labour Rights, www.ylar.by

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.