



Výskumná správa „Hľadanie nových príležitostí. Okružná migrácia medzi Bieloruskom a Poľskom, Slovenskom a Českou republikou“

Hlavné závery a odporúčania

Zameranie

Termín okružná migrácia (*circular migration*) zahŕňa a skúma množstvo rôznych migračných vzorcov. Napriek tomu, že v súčasnosti neexistuje jednotná definícia tohto pojmu, je možné definovať jej základné charakteristiky. Základné črty okružnej migrácie môžeme definovať ako dočasnosť, opakovateľnosť, legálnosť a smerovosť, pričom jednotlivец z hľadiska správania nasleduje očakávané vzorce okružnej migrácie. V správe „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)“ sa autori zamerali na identifikovanie okružných (opakovaných) migračných tokov a ich základných sociálnych a ekonomických efektov medzi Bieloruskom a tromi krajinami V4: Poľskom, Slovenskom a Českou republikou. Základnou výskumnou otázkou bolo identifikovať, ako môže manažovanie pozorovaných migračných tokov pomôcť k optimalizáciám na trhoch práce v oboch krajinách, teda krajine pôvodu a cieľovej krajine, a to pri zabezpečení práv migrantov.

Správa „[In search of new opportunities. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic](#)“ sa koncentruje na aktuálne migračné toky z Bieloruska počas poslednej dekády (2010-2020). V relevantných a vhodných prípadoch diskutuje aj vybrané aspekty okružnej migrácie z Ukrajiny, v prípade ktorých možno pozorovať určitú podobnosť.

Kľúčové otázky, na ktoré sa autori v správe snažili odpovedať sú:

- Aké sú hlavné trendy pracovnej (krátkodobej a cirkulárnej) migrácie občanov Bieloruska do Poľska, Slovenska a Českej republiky, spolu s celkovým trendom ich (pracovnej) emigrácie z Bieloruska?
- Aký je očakávaný hospodársky výhľad v skúmaných krajinách a s tým spojené potreby jednotlivých trhov práce v súčasnosti a v najbližších rokoch?
- Aké relevantné opatrenia v oblasti migračnej politiky má každá zo skúmaných Vyšehradských (V4) krajín zavedené?
- Zaoberali sa analyzované štáty možnosťou spolupráce v oblastiach okružnej migrácie?

Kľúčová otázka hospodárskej politiky je, či tvorcovia politik v jednotlivých krajinách považujú a vnímajú okružnú migráciu ako relevantný nástroj na optimalizáciu národných zdrojov trhu práce, prípadne ako možnosť vplyvu dočasnej migrácie na podporenie rastu v Bielorusku (a iných krajinách pôvodu). Tieto otázky môžu rezonovať v rôznej miere a môžu mať rôzny charakter založený na politických vyhláseniach, ako aj uplatňovanej politickej praxe. Navyše, jednotlivé krajiny môžu uplatňovať aj cielenejšie formy manažmentu okružnej migrácie formou využitia rôznych foriem bilaterálnych dohôd alebo zavedenia schém okružnej migrácie. Z pohľadu rôznych povolání môžu krajiny jednostranne zaviesť zjednodušené formy migrácie alebo naopak obmedzenia pre jednotlivé typy pracovných migrantov vychádzajúcich z ich špecifických potrieb.

Vyhliadky na zvýšenie intenzity okružnej migrácie Bielorusov do skúmaných krajín V4 boli vyhodnotené prostredníctvom SWOT analýzy. Na zodpovedanie diskutovaných otázok autori zozbierali a analyzovali relevantné administratívne a štatistické dáta, ako aj legislatívne dokumenty.



Trendy pracovnej okružnej migrácie Bieloruských občanov

Až donedávna bola hlavnou cieľovou destináciou bieloruských pracovných migrantov Ruská federácia. Avšak, ekonomická recesia Ruska v rokoch 2014-16 a oslabovanie ruského rubľa spôsobili výraznú zmenu tohto trendu, pričom podstatná časť pracovnej migrácie z Bieloruska sa preorientovala smerom na západ. Krajiny V4, ktoré práve v tomto období začali pociťovať výrazný nedostatok pracovných síl, sú stále populárnejšie ako možné destinácie pre bieloruských migrantov.

Poľsko

Podľa bieloruských štatistík sa od roku 2016 výrazne zvýšila popularita Poľska, ako susediacej krajiny. Tento trend je možné identifikovať aj z pohľadu poľských migračných štatistík. Okrem mimoriadne vysokej migrácie z Ukrajiny do Poľska v rokoch 2014-17 môžeme identifikovať aj významný rast bieloruských štátnych príslušníkov, ktorí sa zamestnali v Poľsku. Toto je viditeľné aj na rozsahu využívania zjednodušeného systému zamestnávania cudzincov v Poľsku. V roku 2014 bolo zaregistrovaných len 4 017 príslubov zamestnávateľa na prijatie do zamestnania bieloruských občanov. Tento údaj sa do roku 2017 zvýšil viac ako 14-násobne a dosiahol 58 046 registrovaných žiadostí. V rokoch 2018-19 počet Bielorusov prichádzajúcich do Poľska na krátkodobé a dlhodobé účely súvisiace s prácou a inými činnosťami aj naďalej rástol, čo môžeme identifikovať aj na počte príslubov zamestnávateľa na prijatie cudzincov do zamestnania (*oświadczenie Ao powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi*), ktorý je reformným nástrojom uľahčujúcim dočasné zamestnanie. Aj počas pandémie COVID-19 v roku 2020 sa počty príslubov zamestnávateľa na prijatie cudzincov do zamestnania vydaných pre Bielorusov v Poľsku naďalej zvyšovali na 78 905, v porovnaní so 66 045 v roku 2019.

Česká republika

Podľa bieloruských štatistík sa začal počet špecialistov zamestnaných v Českej republike zvyšovať v roku 2018. České údaje poukazujú na zvýšenú popularitu krátkodobých víz na zamestnanie od roku 2019 (s približne 200 až 300 žiadosťami o pobyt za mesiac). Počet bieloruských štátnych príslušníkov pracujúcich v Českej republike je však v porovnaní s Poľskom stále pomerne nízky - podľa posledných údajov bol v roku 2018 celkový počet zamestnaných bieloruských občanov v ČR 4 654.

Slovensko

Údaje na Slovensku sú ešte skromnejšie - hoci sa počet Bielorusov prebývajúcich na Slovensku v období rokov 2013-2019 výrazne zvýšil (z 205 v roku 2013 na 508 v roku 2019), počet tých, ktorí prichádzajú do krajiny na obdobie kratšie ako jeden rok je relatívne stabilný (priemerne okolo 25).

Najsilnejším faktorom priťahujúcim bieloruských migrantov do krajín V4 zostávajú vyššie mzdy a všeobecne vysoká životná úroveň. Tieto dva kľúčové faktory sú doplnené napr. príležitosťou na uľahčenie kariérneho rastu a získanie dobrého vzdelania, pokrytie lepším systémom sociálneho zabezpečenia a poskytovaním vysokokvalitných lekárskejších služieb. Dôležitá je tiež prítomnosť príbuzných alebo blízkych priateľov alebo aspoň etablovanej bieloruskej diaspóry (komunity) v cieľovej krajine.

Potreby trhu práce v krajinách V4

Od 90. rokov sa každá zo skúmaných krajín V4 musela vyrovnávať so starnutím a znižovaním počtu obyvateľov. Spolu s klesajúcou mierou plodnosti a zvyšujúcou sa priemernou dĺžkou života sa pracovné zdroje v jednotlivých krajinách podstatne zmenšili. Rastúca otázka obmedzenej ponuky pracovných síl sa začala objavovať v obdobiach silného ekonomického rastu, keď sa miera nezamestnanosti v Poľsku, na Slovensku a v Českej republike výrazne znižovala. Česká republika napríklad vykazuje jednu z najnižších mier nezamestnanosti v Európskej únii (EÚ) - k októbru 2020 to bolo iba okolo 2,9%.



eúsav Ekonomický ústav SAV
Institute of Economic Research SAS



Úzka integrácia krajín V4 do celoeurópskej ekonomiky a relatívne nízke náklady práce sa po roku 2010 prejavili prostredníctvom relatívne stabilného a silného ekonomického rastu v skúmaných krajinách. Vzhľadom na nedávnu stagnáciu bieloruskej ekonomiky sa rozdiel v HDP na obyvateľa medzi Bieloruskom a týmito krajinami výrazne prehĺbil. Vzhľadom na predpoklad, že tento rozdiel bude aj naďalej narastať, je pravdepodobné že pozorované trvalé a dočasné toky pracovnej migrácie Bielorusov v strednodobom horizonte sa budú aj naďalej zvyšovať.

Každý z trhov práce v skúmaných krajinách V4 trpel nedostatkom pracovníkov v určitých odvetviach hospodárstva. Zvýšenie pracovnej migrácie je čiastočným (a dočasným) riešením tohto problému. Pokiaľ ide o bieloruských okružných migrantov, v Poľsku vyplňajú medzery v ponuke pracovných síl najmä v odvetviach ako doprava a skladovanie, výroba alebo stavebníctvo. Prevažná väčšina okružných migrantov v Českej republike vykonáva nízko kvalifikované, často vysoko fyzicky náročné práce, vrátane tých vo výrobnom a stavebnom priemysle. Oficiálne slovenské štatistiky naznačujú, že Bielorusi sú zamestnávaní predovšetkým v špecifických povolaniach s vysokým nedostatkom pracovných síl, ako sú vodiči nákladných vozidiel. Aj napriek relatívne nízkemu počtu bieloruských migrantov je potrebné zdôrazniť, že ich významná časť vykonáva aj vysokokvalifikované činnosti ako napr. špecialisti. Z celkového pohľadu je treba konštatovať, že zamestnávanie Bielorusov na trhoch práce v Poľsku, na Slovensku a v Českej republike je len doplnkom k zamestnávaniu štátnych príslušníkov týchto krajín.

Napriek tomu, pokiaľ okružná migrácia z Bieloruska bude správne riadená, môže pomôcť aj Bielorusku vyrovnáť sa s niektorými výzvami vyplývajúcimi z obmedzených pracovných príležitostí na jeho pracovnom trhu a to hlavne v prípade mladých a vzdelaných pracovníkov prichádzajúcich na trh práce, teda najmä absolventov univerzít a vysokých škôl. Podpora okružnej migrácie môže predovšetkým zmierniť určitý tlak na bieloruský trh práce a vybaviť migrantov zručnosťami a skúsenosťami, ktoré sa dajú využiť vo výraznej miere aj po návrate do ich domovskej krajiny. Navyše, rozpočet domácností migrantov a lokálna ekonomika môže výrazne benefitovať s podpory tvorenej transferom remitencií. Kľúčovým na zabezpečenie prospešnosti okružnej migrácie z pohľadu udržateľnosti a prospešnosti pre obe strany je nevyhnutnosť vytvorenia príležitostí týchto pracovných migrantov na ich reintegráciu v Bielorusku. Len týmto spôsobom je možné aspoň čiastočne vyvážiť silné faktory ťahajúce smerom k trvalej emigrácii.

Vývoj politik

V porovnaní so situáciou na Slovensku a v Českej republike, viaceré poľské vlády neboli doteraz schopné definovať ciele jej migračnej politiky. V dôsledku čoho nevznikol ucelený dokument pokrývajúci problematiku okružnej migrácie, ktorý by v sebe integroval viaceré nástroje využívané v tejto oblasti. Stratégia zodpovedného rozvoja prijatá Radou ministrov ešte v roku 2017 bola aj k januáru 2021 jediným dokumentom naznačujúcim poľské priority v migračnej politike. V tomto dokumente sa uvádza, že migrácia do Poľska je prevažne okružná a že migranti sa zamestnávajú v sektoroch a na pozíciách, ktoré sú pre Poliakov menej atraktívne.

Súčasne však Poľsko zaviedlo najširšiu plejádu politik a administratívnych opatrení regulujúcich mobilitu Bielorusov a ich prístup na miestny trh práce. Preorientovanie migrácie z Bieloruska smerom na západ bolo podporené zavedením špecifických nástrojov, ktoré zahŕňajú schému zjednodušeného zamestnávania a „Poľskú kartu“ (*Polish Card*). Schéma zjednodušeného zamestnávania sa skladá z dvoch nástrojov: príslubu zamestnávateľa na prijatie cudzieho štátneho príslušníka do zamestnania a sezónne pracovné povolenia. Obzvlášť, príslub na prijatie do zamestnania obsahuje silný element dočasnosti a preto podporuje okružnú migráciu medzi Poľskom a krajinou pôvodu. Prvotne bol nástroj príslubu na prijatie do zamestnania zavedený v roku 2006 a aktuálne ho možno aplikovať pre cudzincov



eúsav Ekonomický ústav SAV
Institute of Economic Research SAS



z Arménska, Bieloruska, Gruzínska, Moldavska, Ruska a Ukrajiny a umožňuje nesezónne zamestnanie sa na 6 mesiacov počas 12 mesačného obdobia. V tomto prípade už nie sú potrebné žiadne ďalšie povolenia – potenciálny zamestnávateľ iba ohlási prísľub na miestnom úrade práce a pošle kópiu oprávnenému cudzincovi, ktorý následne požiadava o jeden z typov povolenia na pobyt za účelom zamestnania. Navyše, „Poľská karta“ zavedená v roku 2007 predstavuje doklad potvrdzujúci poľskú národnosť a oprávňuje jej držiteľa k nadobudnutiu trvalého pobytu a ponúka voľný prístup na poľský trh práce (okrem vybraných pozícií v štátnej správe vymedzených pre poľských občanov). Bielorusi patria na popredné priečky v počte držiteľov „Poľskej karty“.

Hoci rozhovory o uvoľnení vízového styku medzi EÚ a Bieloruskom postupujú pomaly, počty vydaných krátkodobých víz konzulátmi krajín V4 v Bielorusku prekročili v niektorých rokoch obdobia 2010-2019 číslo 300 tisíc. Avšak rozdiely medzi Poľskom, Slovenskom a Českou republikou boli v tomto ohľade značné. V roku 2019 vydali poľské konzulárne úrady v Breste, Hrodne a Minsku okolo 88 % schengenských víz (mimo poľských národných víz) vydaných konzulátmi krajín V4 (vrátane Maďarska). Čo zároveň predstavovalo zhruba tretinu všetkých schengenských víz vydaných v danom roku v Bielorusku (216 759 zo 643 474).

Česká migračná stratégia prijatá v roku 2015 vníma migračnú politiku ako súbor nástrojov na efektívnu reguláciu prílevu skúsených pracovníkov z tretích krajín zabezpečujúci dostatočnú mieru súladu medzi ponukou a dopytom na českom trhu práce. Zároveň tento dokument uvádza, že táto migrácia by nemala viesť k trvalému usídleniu. V roku 2019 sa česká vláda zaviazala sústrediť na zabezpečenie flexibilného reagovania na meniace sa potreby národného trhu práce prostredníctvom zavedenia nástrojov uľahčujúcich okružnú migráciu. Boli zavedené mimoriadne pracovné víza a ročné kvóty pre pracovné karty spolu s dlhodobými vízami pre účel podnikania. Ročný limit 1000 žiadostí pre pracovné karty a 24 tisíc žiadostí o dlhodobé pracovné víza za účelom podnikania boli pridelené pre ambasádu Českej republiky v Minsku.

Tak Poľsko ako ani Česká republika v ich strategických dokumentoch sa konkrétne nevenujú problematike okružnej migrácie. Rovnako ani v prípade Slovenska okružná migrácia nepredstavuje dôležitú súčasť Migračnej stratégie. Slovenská Migračná stratégia do roku 2020 prijatá ešte v roku 2011 odporúča využívanie dočasnej a okružnej migrácie pre boj s iregulárnou migráciou a pre podporu rozvoja tretích krajín. Legislatíva v oblasti cirkulárnej migrácie je naďalej relatívne reštriktívna a neobsahuje nástroje pre prilákanie potenciálnych migrantov.

Bieloruské orgány taktiež nespracovali ucelenú stratégiu alebo špecifickú legislatívu v oblasti okružnej migrácie. Zároveň je však potrebné povedať, že aktivity na príprave migračnej stratégie začali ešte v roku 2018, táto je kľúčová z hľadiska významnej úlohy Bieloruska pre zabezpečenie udržateľnosti okružnej migrácie. Spolupráca s cieľovými krajinami, by sa mala zamerať na oblasti ako uznávanie diplomov a kvalifikácií, opätovné začlenenie migrantov a podpora podnikania migrantov.

Spolupráca v oblasti okružnej migrácie

Inštitucionálna a legislatívna kooperácia medzi Bieloruskom na jednej strane a Poľskom, Slovenskom a Českou republikou na strane druhej v oblasti migrácie prakticky neexistuje. Zatiaľ čo Bielorusko má na vysokej úrovni rozvinutú právnu úpravu pracovných otázok s Ruskom, Slovensko podpísalo bilaterálne pracovné dohody s Kanadou, Novým Zélandom a Japonskom, zamerané najmä na podporu mobility mladých ľudí. Bilaterálne tieto dve krajiny zatiaľ spolupracujú skôr na diplomatickej úrovni pričom na uvedených príkladoch môžu založiť a rozvíjať budúcu spoluprácu v oblasti okružnej migrácie.



Poľsko má v porovnaní so Slovenskom a Českou republikou určité výhody ako cieľová krajina bieloruskej migrácie. Najzásadnejšou z nich je jednoduchosť prístupu na svoje územie (spoločná hranica), ktorý dopĺňa relatívne liberálny systém udeľovania pobytu a pracovnej legislatívy. Zároveň má Poľsko najvyšší podiel migrantov z post-sovietskych krajín na národnom trhu práce a implementovalo súbor základných nástrojov pre prilákanie a udržanie pracujúcich cudzincov z tejto časti sveta.

Zároveň však existuje viacero faktorov, ktoré by mohli napomôcť Českej republike a Slovensku stať sa významnými cieľovými krajinami pre Bielorusov. V prvom rade skúmané krajiny V4 naďalej budú potrebovať zahraničnú pracovnú silu za účelom uspokojenia dopytu po ich tovaroch a službách. Po druhé prítomnosť ukrajinských pracovných migrantov v krajinách V4 môže uľahčiť ich prístup a integráciu na slovenskom a českom trhu práce. V neposlednom rade tieto krajiny prejavili záujem o oslovenie okružných migrantov z Bieloruska a počet držiteľov víz a povolení z Bieloruska v týchto krajinách postupne rastie.

S ohľadom na výrazné rozdiely v prístupe k migrácii v jednotlivých skúmaných krajinách predstavuje vypracovanie spoločného prístupu k okružnej migrácii z Bieloruska náročnú úlohu. Avšak existujú spoločné problémy, ktoré by mohli byť riešené prostredníctvom harmonizovaného úsilia jednotlivých krajín. Výskumný kolektív identifikoval nasledujúce oblasti potrieb národných politík v skúmaných krajinách:

- Proces vydávania víz bieloruským štátnym príslušníkom by mal byť čo najjednoduchší a najtransparentnejší.
- Úroveň administratívnej záťaže súvisiacej s migráciou z Bieloruska (získanie pracovných povolení a povolení na pobyt) by sa mala znížiť tak pre dobro migrantov, ako aj ich potenciálnych zamestnávateľov.
- Je potrebné prijať a implementovať národné migračné stratégie založené na prognózach hospodárskeho výhľadu jednotlivých krajín a realistických hodnoteniach migračných tokov a očakávaného demografického vývoja.
- Je potrebné vypracovať špecifickú legislatívu upravujúcu okružnú migráciu, ktorá by zohľadňovala záujmy tak domovských a cieľových krajín, ako aj samotných migrantov.

Január 2021

Táto výskumná správa vznikla v rámci projektu „[CIRCMIGR – Improving circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and Czechia](#)“ realizovaného:

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

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

Institute for Politics and Society, 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.