

## INTEGRACE CIZINCŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ NA MÍSTNÍM TRHU PRÁCE V DOBĚ EKONOMICKÉ KRIZE. VÝKLAD ROZSAHU PŮSOBNOSTI STÁTNÍCH A NESTÁTNÍCH ORGÁNŮ

ANDREA GERSTNEROVÁ

### **Integration of Third Countries Nationals on the Local Labour Market in Times of Economic Crisis. Evaluation of Range of Competencies of Governmental and Nongovernmental organisations**

*Abstract:* The transformation of spatial structures due to the migration flows is reflected not only in forms of interactions between representatives of a majority and minorities, but also in forms of implementation of integration strategies. The study shows that the implementation of integration strategies towards non-EU immigrants is strongly contextually conditioned: the demand (within the limits of available financial and human resources) determines the offer. The study evaluated integration measures applied by public and private stakeholders in selected areas with the aim to promote the integration of non-EU immigrants into the local labour market during the current economic crisis (since 2008). The analysis was elaborated on the basis of four e-mail surveys with representatives of the Labour Office, employees of the local and regional departments of social affairs, representatives of regional Centres for integration of foreigners, and members of Non-governmental organisations. E-mail surveys took place in spring 2012.

*Key words:* iintegration, immigrants, labour market, legal competences, economic crisis.

V globalizované společnosti ústřední orgány státní správy delegují stále více kompetencí v oblasti integrace cizinců na nižší články veřejné správy. Města a obce se tak stávají klíčovými zprostředkovateli státní integrační politiky. Společně s dalšími relevantními partnery se místní orgány státní správy

a samosprávy přímo podílejí na vytváření a implementaci strategií socioekonomické integrace imigrantů. V tomto jejich počínání jsou česká města a obce vystavovány dvojímu tlaku, a to shora a zdola. Tlak shora souvisí především s redefinováním role státu jako hlavního aktéra v sociálních otázkách a s formálním uznáním nižších správních celků jako respektovaných partnerů integrační politiky státu; tlak zdola vychází z požadavků stále různorodější přistěhovalecké komunity, která si jejich prosazením přeje zajistit příznivější podmínky pro valorizaci svého socioekonomického potenciálu. Místní správa musí ovšem řešit i požadavky majoritního obyvatelstva, které se v souvislosti se zvyšováním počtu cizinců v dané lokalitě obává zhoršení podmínek na trhu práce i přístupu k veřejným službám.

Vztah mezi místními správními jednotkami a ústředními orgány státní správy by se dal definovat jako vzájemně podmíněný. Místní orgány jsou často přímo závislé na státním spolufinancování lokálních projektů v oblasti integrace cizinců. Konkrétní podoba integračních opatření implementovaných v příslušné lokalitě se však může výrazně lišit od přístupu vyplývajícího z koncepce integrační politiky státu. Převedení agendy podpory integrace cizinců na trhu práce do gesce Úřadu práce České republiky (dále ÚP) od 1. dubna 2011 mělo například za následek nejednotný vývoj integračních opatření implementovaných krajskými pobočkami ÚP a jejich kontaktními pracovišti, jež přizpůsobují filozofii integrační politiky státu reálným potřebám trhu práce příslušné lokality. Podobně variabilně na uvedenou legislativní změnu reagovaly i krajské a obecní odbory sociálních věcí. Přestože agenda socioekonomické integrace cizinců již není v jejich přímé gesci, některé odbory sociálních věcí – na lokální či regionální úrovni – cítí potřebu se jí dále zabývat, a příslušné aktivity proto vykonávají v rámci jiných vnitřních agend, které dle existujících právních předpisů do jejich gesce již přímo spadají (např. v rámci Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění).

Způsob přijímání a implementace místně příslušných integračních politik, usnadňujících začlenění imigrantů ze zemí mimo Evropskou unii a Evropský hospodářský prostor (dále jen imigranti ze třetích zemí) na trh práce v době hospodářské krize (od roku 2008), byla předmětem postdoktorského výzkumu realizovaného za finanční podpory lucemburského Národního fondu pro výzkum a programu Evropské komise – Marie Curie. Realizátorem projektu bylo lucemburské Výzkumné centrum pro studium a vzdělávání v oblasti sociálních věd a interkulturní výchovy (CEFIS Lucemburk). Partnery projektu byly Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze, reprezentovaná doc. RNDr. Dušanem

Drbohlavem, CSc., a belgický Institut pro výzkum vzdělávání v oblasti migrace, zastoupený ředitelem Dr. Altayem Mançem.

Ačkoli výzkum porovnává situaci ve třech zemích Evropské unie – v Belgii, Lucemburku a České republice, týká se předkládaná studie pouze České republiky. Na jedné straně analyzuje praktické dopady zákonných kompetencí státních a nestátních orgánů na tvorbu integračních politik vůči cizincům ze třetích zemí v době hospodářské krize a na druhé straně odhaluje, do jaké míry se do způsobu přijímání a implementace integračních politik promítá kontext, ve kterém se daná lokalita či region nachází (celková míra nezaměstnanosti, počet cizinců ze třetích zemí, hospodářský cyklus atd.).

Studie byla zpracována na základě výsledků čtyř e-mailových anket, které odkrývají realitu z pohledu státní správy, samosprávy i neziskových organizací. Výzkum se zaměřil zejména na obce a regiony, jež Český statistický úřad identifikoval jako oblasti s největším podílem imigrantů ze třetích zemí. Na základě tohoto kritéria byly vybrány následující regiony: hlavní město Praha a kraje Středočeský, Karlovarský, Ústecký, Plzeňský, Jihomoravský, Moravskoslezský a Pardubický (tj. 8 ze 14 krajů ČR). Jednotlivých šetření se v průběhu března až května 2012 zúčastnilo celkem 64 respondentů: 24 zástupců poboček a kontaktních pracovišť ÚP,<sup>1</sup> 20 pracovníků sociálních odborů krajských a obecních úřadů,<sup>2</sup> 12 pracovníků neziskových organizací<sup>3</sup> a 8 představitelů regionálních Center na podporu integrace cizinců (CPIC).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Na otázky zasláné prostřednictvím elektronické pošty odpovědělo v období od 5. března 2012 do 23. května 2012 celkem 8 krajských poboček Úřadu práce (Praha – hl. město, Ostrava, Olomouc, Brno, Zlín, Plzeň, Karlovy Vary a Ústí nad Labem) a 14 kontaktních pracovišť mj. podřízených uvedeným krajským pobočkám.

<sup>2</sup> Na otázky zasláné prostřednictvím elektronické pošty odpovědělo v období od 6. dubna 2012 do 15. května 2012 celkem 5 odborů sociálních věcí krajských úřadů (Moravskoslezský kraj, Pardubický kraj, Ústecký kraj, Magistrát města Brna; Magistrát města Plzně) a 15 odborů sociálních věcí pražských městských částí (Praha 1, Praha 3, Praha 6, Praha 9, Praha 11, Praha 12, Praha 13, Praha 14, Praha 15, Praha 16, Praha 17, Praha 18, Praha 19, Praha 20, Praha 21).

<sup>3</sup> Na otázky zasláné prostřednictvím elektronické pošty odpovědělo v období od 30. března 2012 do 10. května 2012 celkem 12 z 25 oslovených neziskových organizací, z nichž 9 sídlí v Praze. Odpověděla Evropská kontaktní skupina, Centrum pro integraci cizinců, Centrum podpory cizinců Žebřík, Diecézní Charita Litoměřice, občanské sdružení Sedm paprsků, Arcidiecézní charita Praha, Sdružení pro integraci a migraci, Farní Charita Kyje – Černý Most, Bílý kruh bezpečí Praha, Diecézní katolická Charita v Hradci Králové a Organizace pro pomoc uprchlíkům.

<sup>4</sup> Na otázky zasláné prostřednictvím elektronické pošty odpovědělo ve studovaném období od 7. března 2012 do 17. dubna 2012 celkem 8 CPIC z jedenácti. Jednalo se o CPIC působící v Jihočeském, Karlovarském, Plzeňském, Libereckém, Moravskoslezském, Zlínském a Jihomoravském kraji a hlavním městě Praze. Odpovědi integračních center tak dokreslily obrázek o službách poskytovaných migrantům ze třetích zemí ve vybraných regionech.

Co se metodologického postupu týče, první e-mailová anketa, adresovaná vybraným krajským pobočkám ÚP a jejich kontaktním pracovištím, obsahovala celkem tři otázky: první se týkala počtu nezaměstnaných občanů ze třetích zemí, kteří byli k 31. prosinci 2011 registrováni v místní databázi uchazečů o zaměstnání, druhá zjišťovala, jaké aktivity příslušná pobočka ÚP nabízí nezaměstnaným cizincům ze třetích zemí, třetí otázka analyzovala existenci a efektivnost regionálních či lokálních partnerství. Druhá e-mailová anketa, adresovaná krajským a obecním odborům sociálních věcí, si kladla za cíl identifikovat jejich místně příslušné integrační strategie na podporu začleňování cizinců ze třetích zemí na trh práce v době ekonomické krize. Nedílnou součástí ankety byla rovněž analýza intenzity spolupráce odborů sociálních věcí krajských a obecních úřadů s místními neziskovými organizacemi, občanskými sdruženími a pobočkami ÚP. Předmětem třetí ankety, adresované neziskovým organizacím, byla identifikace opatření na podporu socioekonomické integrace cizinců ze třetích zemí v době hospodářské krize zavedených v závislosti na měnících se potřebách cizinců. Neziskové organizace se při této příležitosti zároveň vyjádřily, zda na integraci imigrantů ze třetích zemí spolupracují s nějakými partnerskými subjekty. A konečně čtvrtá anketa, adresovaná CPIC působícím v 11 krajích, s otázkou, zda CPIC zavedla nějaká speciální opatření na podporu zaměstnanosti cizinců ze třetích zemí v době ekonomické krize a s jakými místními aktéry spolupracují. Následně byla všem 64 kontaktovaným respondentům veřejné správy, samosprávy a neziskových organizací zaslána předběžná verze zpracované studie k dodatečným připomínkám (únor–březen 2013). Připomínkového řízení o délce 45 dnů využilo celkem 18 respondentů. Všechny vznesené připomínky byly do textu průběžně zpracovány.

### **Integrace přistěhovalců – koncepce a praxe**

Pod termínem integrace se rozumí včleňování přistěhovalců do existujícího společenského celku, který má již vytvořenou určitou strukturu, hodnoty a normy (Gerstnerová 2009). Žádná definice integrace však nedokáže uspokojivě zahrnout komplexitu celého procesu, dotýkajícího se otázek biologických, psychologických, morálních, politických, právních, ekonomických, sociálních, kulturních, demografických a geografických, neboť proces integrace není statický, ale podléhá změnám v prostoru a čase. Horáková (1997) považuje integraci za „kontinuální proces sjednocování elementů společenské struktury a procesů, které se v ní odehrávají, ve vyvážený funkční celek směřující k dosažení koheze, konsenzu, stability, replikace a možností dalšího růstu, a tím i k zachování životaschopnosti daného společenského systému“. Horáková ve své definici klade důraz na

funkční propojení jednotlivých složek společenské struktury a přistěhovalci jsou v jejím pojetí vnímáni jako aktivní nositelé určitých společenských funkcí.

Na makroúrovni zaznamenáváme nejméně dva referenční modely integračních politik, založené buď na principu asimilace (tj. základním rysem tohoto modelu je začleňování imigrantů do majoritní společnosti za cenu úplného potlačení jejich kulturní identity), anebo na principu multikulturalismu, vycházejícího z přesvědčení, že různé etnické skupiny mají právo zůstat odlišné (Drbohlav 2001). Ostatní typy integračních politik lze s větší či menší přesností zařadit do některého z těchto dvou výše uvedených modelů, které se nikdy nevyskytují v čisté podobě. Dokonce se i stává, že integrační politika vykazuje současně znaky jak asimilačního, tak multikulturního modelu. V této souvislosti lze uvést příklad Valonského regionu v Belgii, kdy filozofie státní integrační politiky, založená na asimilačních principech, nabývá na lokální úrovni forem, které se svou podstatou neliší od těch, jež jsou aplikovány v rámci multikulturního modelu (Gerstnerová – Manço 2009).

Od roku 1999 je státní integrační politika v České republice vymezena především koncepčními materiály integrace přistěhovalců ze třetích zemí, a to zejména Koncepcí integrace cizinců na území České republiky (každoročně aktualizovanou Ministerstvem vnitra a schvalovanou vládou) a následně Zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců (2003). Oproti přistěhovalecké politice bezprostředně po otevření hranic po roce 1989, založené spíše na liberálních principech (z důvodu nízké míry nezaměstnanosti a nízkého počtu přistěhovalců), je ta současná mnohem méně tolerantní vůči novým příchozím. K výraznému zpřísnění došlo v souvislosti se světovou hospodářskou krizí, která přivedla české politiky ke změně přístupu k imigraci. Přistěhovalecká politika v období od roku 2008 je charakterizována výraznou restrikcí příchodu cizinců do země (tzn. zpřísněním vydávání pracovních povolení cizincům v rámci implementovaných projektů zelených karet v letech 2009–2014,<sup>5</sup> modrých karet od roku 2011<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Zelená karta byla vydávána do 24. 6. 2014 pracovníkům z vybraných třetích zemí, a to na konkrétní pracovní místo, které se nedaří obsadit pracovníky z ČR nebo EU. Cizinec, který má zelenou kartu vydanou, je oprávněn pobývat na území České republiky a pracovat na konkrétním pracovním místě nejdéle po dobu tří let (definice Ministerstva vnitra ČR).

<sup>6</sup> Modrá karta je vydávána od roku 2011 pracovníkům ze třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tj. vysokoškolské nebo vyšší odborné vzdělání). Podmínkou vydání modré karty je předložení pracovní smlouvy na dobu nejméně jednoho roku na zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu, která dále obsahuje výši sjednané hrubé měsíční nebo roční mzdy alespoň ve výši 1,5násobku průměrné hrubé měsíční nebo roční mzdy vyhlášené sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Modrá karta se vydává s dobou platnosti o 3 měsíce delší než je doba, na niž byla uzavřena pracovní smlouva, nejdéle však na 2 roky.

a od roku 2014 zaměstnaneckých karet<sup>7</sup>) a dále podporou odchodu cizinců ze země například v rámci implementovaného projektu v roce 2009 – Dobrovolné návraty pracovních migrantů v době hospodářské krize. Ruku v ruce se zpřísňující se státní imigrační politikou jde i politika integrační, která obsahuje stále více asimilačních prvků (tj. požadavky na minimální znalost českého jazyka, historicko-sociálních reálií atd.).

### **Socioekonomická situace cizinců ze třetích zemí ve vybraných lokalitách**

Nejvyšší podíl zaměstnaných cizinců ze třetích zemí zaznamenává kraj hlavního města Prahy. Navzdory hospodářské krizi zde jejich počet každým rokem přibývá. Centristické tendence imigrantů ze třetích zemí v době současné hospodářské krize lze vysvětlit zejména „dostatkem“ pracovních příležitostí ve všech ekonomických odvětvích, dále nižší nezaměstnaností a silným sociálním zázemím přistěhovalců (Gerstnerová 2012). Nejsilnější centristické tendence přitom zaznamenáváme u nových příchozích a imigrantů s dočasným pobytovým statutem. V některých pražských městských částech cizinci představují až 15 % celkové populace, z nichž občané ze třetích zemí zpravidla více než dvojnásobně překračují počet cizinců ze zemí Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru (viz obr. 1, 2). Podíl nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí činil v hlavním městě Praze 6 % ze všech registrovaných uchazečů o zaměstnání (ČSÚ 2012). V dalších krajích nezaměstnanost cizinců ze třetích zemí nepřekračovala hranici 1 % ze všech registrovaných uchazečů o zaměstnání. Nutno podotknout, že v některých městech se však počet nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí výrazně lišil od celkové situace v příslušném kraji. Například Havlíčkův Brod, spadající pod krajskou pobočku Jihlava (<1 % nezaměstnaných ze třetích zemí), zaznamenal ve svém registru celkem 5 % nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí, což se podobalo situaci v Praze.

Největší nedostatky procesu socioekonomické integrace cizinců ze třetích zemí do hostitelské společnosti v době hospodářské krize jsou – vedle zvýšené míry stigmatizace, otevřené a skryté diskriminace a výkonu nelegální práce – spatřovány na jedné straně především v nízké informovanosti cizinců o legislativních předpisech (týkajících se pracovních vztahů, zdravotního pojištění,

<sup>7</sup> Zaměstnanecká karta je nový druh povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, kdy účelem pobytu cizince (delšího než 3 měsíce) je zaměstnání. Zaměstnanecká karta je od 24. 6. 2014 vydávána cizincům ze třetích zemí (vyjma rodinných příslušníků členských států EU/EHP a Švýcarska) na dobu trvání konkrétního pracovního vztahu (zařazeného do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty), nejdéle však na 2 roky, s možností opakovaného prodloužení platnosti (definice Ministerstva vnitra ČR).

podnikání, důchodového a nemocenského pojištění), na straně druhé v chybějící vymezenosti kompetencí krajů, měst a obcí v procesu integrace (Závěry emergentního projektu realizovaného odborem sociálních služeb Magistrátu města Plzně „Integrace cizinců na úrovni samosprávy – řešení problematiky osob migrujících za prací na území města Plzně“ v roce 2010). S tímto tvrzením se shodují i další oslovení zástupci odborů sociálních služeb a neziskových organizací.

### **Integrační strategie Úřadu práce České republiky ve prospěch nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí**

Podle platné legislativy (tj. Zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR) podpora zaměstnanosti (nejen cizinců) přešla od 1. dubna 2011 do gesce Úřadu práce České republiky. ÚP uděluje občanům třetích zemí povolení k zaměstnání v ČR a poskytuje další služby usnadňující hledání pracovního uplatnění. Současný Úřad práce ČR se člení na 14 krajských poboček, které jsou složeny ze 409 kontaktních pracovišť.<sup>8</sup>

V souladu se Zákonem o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., v platném znění, mohou cizinci ze třetích zemí využívat nabídky na rekvalifikace zabezpečované Úřadem práce ať už jako uchazeči o zaměstnání, nebo jako zájemci. Při dodržení určitých podmínek si mohou zajistit rekvalifikaci i sami (podle § 109a zákona o zaměstnanosti). Jako uchazeči o zaměstnání mohou být cizinci ze třetích zemí evidováni na ÚP v případě, že jim byl na území České republiky povolen trvalý pobyt. V praxi se nejčastěji jedná o „občany Ukrajiny, Vietnamu, Ruské federace a Mongolska“ (Tichý, Krajská pobočka ÚP Karlovy Vary).

Jednotlivé pobočky Úřadu práce přistupují k integraci nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí velmi odlišně. Variace jejich postojů, jakož i aplikované strategie podpory zaměstnanosti obvykle reflektují místní situaci na trhu práce (speciální opatření jsou prioritně přijímána v lokalitách se zvýšeným počtem nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí). Závisí ovšem i na množství disponibilních finančních prostředků určených na ekonomickou integraci cizinců. Některým pobočkám nezbývají – vzhledem k vysokému počtu nezaměstnaných českých občanů – finanční prostředky k zavádění jakýchkoli speciálních opatření pro podporu zaměstnanosti cizinců ze zemí mimo Evropskou unii (Němec, Kontaktní pracoviště ÚP Bruntál). Jiné pobočky preferují – na základě zvýšené poptávky ze strany zaměstnavatelů – podporování především ekonomické integrace občanů ze zemí Evropské unie a Evropského ekonomického

<sup>8</sup> Krajské pobočky z hlediska věcného zajišťují především nástroje aktivní politiky zaměstnanosti. Kontaktní pracoviště zajišťují agendy zprostředkování práce a státní sociální podpory (Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR).



prostoru. „Cílovou skupinou grantů zaměřených na podporu integrace cizinců na trhu práce byli zejména občané Evropské unie.“ (Kouřil, Kontaktní pracoviště ÚP Havlíčkův Brod) Všechny kontaktované pobočky ÚP shodně vypověděly, že během ekonomické krize (tj. od roku 2008) nezavedly v podstatě žádná speciální opatření na podporu integrace cizinců ze třetích zemí na trhu práce. Cizinci ze třetích zemí byli zařazováni „do běžně nabízených rekvalifikačních kurzů, poradenských programů a dalších aktivit úřadů práce“ (Ballová, Krajská pobočka ÚP v Ostravě) nebo byli „formou letáčků informováni o vzdělávacích aktivitách poskytovaných neziskovými organizacemi na území příslušného kraje“ (Moravec, Krajská pobočka ÚP v Plzni; Vebrová, Kontaktní pracoviště ÚP Domažlice Krajské pobočky v Plzni; Růžičková, Kontaktní pracoviště ÚP Kutná Hora Krajské pobočky v Příbrami).

Místně příslušné pobočky Úřadu práce ve spolupráci s neziskovými organizacemi zajišťují zejména realizaci kurzů českého jazyka, podnikání, zprostředkování právní pomoci a sociokulturních kurzů (Růžičková, Kontaktní pracoviště ÚP Kutná Hora; Grendzioková, Krajská pobočka ÚP ve Zlíně; Faturík, Kontaktní pracoviště ÚP Praha 5; Mikšaník, Krajská pobočka ÚP v Olomouci; Moravec, Krajská pobočka v ÚP Plzni). Zástupci neziskových organizací se domnívají, že především kurzy českého jazyka do velké míry startují profesní kariéru daného imigranta, neboť obvykle předcházejí dalšímu zvolenému rekvalifikačnímu kurzu, který je už více profesně specializován – např. kurzu účetnictví, dále obsluhy vysokozdvíhových vozíků, administrativního asistenta, obsluhy PC atd. (Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců). V této souvislosti je nutné poznamenat, že vzdělávací kurzy poskytované cizincům mimo jejich trvalé bydliště se obvykle míjejí účinkem. „Zájem o jakékoli vzdělávací aktivity klesá přímo úměrně s rostoucí vzdáleností bydliště cizince od příslušného střediskového města.“ (Mikšaník, Krajská pobočka ÚP v Olomouci)

Spolupráce poboček Úřadu práce s neziskovými organizacemi nese rovněž podobu nejrůznějších besed a pracovních setkání, na kterých jsou zástupcům neziskových organizací vysvětlovány podmínky pro výkon práce cizinců s různými typy pobytů v České republice, jakož i podmínky pro získání povolení k zaměstnání nebo podněty ke změně legislativy (Tichý, Krajská pobočka ÚP Karlovy Vary; Mikšaník, Krajská pobočka ÚP v Olomouci). Neaktivněji přitom s neziskovými organizacemi a místními vzdělávacími institucemi spolupracovaly pobočky Úřadu práce České republiky situované v hlavním městě Praze, ve středních a západních Čechách a v Olomouckém kraji.

Přijetím Zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR, se „pobočky Úřadu práce staly jedním z pilířů platform spolupracovníků, analyzujících efektivitu



implementovaných integračních opatření, jakož i spolupráce mezi klíčovými aktéry v oblasti integrace cizinců na příslušné správní úrovni“ (Kepka 2010). Navzdory současnému zintenzivnění spolupráce mezi pobočkami ÚP s ostatními aktéry lokální integrační politiky (vzdělávacími institucemi, neziskovými organizacemi apod.) „uskutečněná setkání platformou spolupracovníků se zatím zužují na prostá předávání informací a výměnu zkušeností než na zhodnocování efektivity implementovaných integračních opatření“ (Kepka 2010).

### **Integrační strategie městských a obecních odborů sociálních věcí vůči cizincům ze třetích zemí**

V souvislosti s tím, že agenda integrace cizinců na trhu práce přešla na pobočky Úřadu práce, aktivity převážně většiny kontaktovaných krajských a obecních odborů sociálních věcí se nyní zpravidla omezují na prostý monitoring přítomnosti, popř. stavu integračního procesu cizinců ze třetích zemí na daném území. S politikou podpory zaměstnanosti imigrantů se odbory sociálních věcí krajských a obecních úřadů zabývají jen okrajově na základě § 92 písm. b) Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Odbory sociálních věcí, v rámci zákona o sociálních službách, poskytují osobám ohroženým sociálním vyloučením, bez ohledu na jejich státní příslušnost, odborné sociální a pracovní poradenství. „Pomáháme osobám ohroženým sociálním vyloučením se zapojením do pracovního procesu, ať již poradenstvím, přímou pomocí při hledání zaměstnání nebo při zprostředkování rekvalifikačních kurzů Úřadu práce.“ (Brzková, Odbor sociálních věcí a školství Prahy 20) Sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením v souladu se zákonem o sociálních službách může mít i podobu terénní práce s cizinci přímo v jejich přirozeném prostředí (Beňák, Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Prahy 14). Odbory sociálních věcí vybraných obcí České republiky s vyšším počtem cizinců ze třetích zemí na jejich území nacházejí tedy prostor (v rámci své kompetence o zprostředkovávání sociálních služeb) i pro realizaci aktivit na podporu socioekonomické integrace cizinců.

Některé oslovené krajské odbory sociálních věcí – nad rámec svých zákonem daných povinností – ustavují taktéž pracovní a konzultační skupiny pro integraci menšin a imigrantů. Odbor sociálních věcí Pardubického kraje například založil „Komisi Rady Pardubického kraje pro integraci romské komunity a dalších etnických skupin“, jakož i pracovní skupiny komunitního plánování „Cizinci, národnostní a etnické menšiny“ (Zahálková, Odbor sociálních věcí Pardubického kraje). Další „Poradní orgán pro otázky integrace cizinců“ vznikl na popud Odboru sociální péče Magistrátu města Brna (Vrašpír, Odbor sociální péče Magistrátu města Brna).

V hlavním městě Praze se můžeme na obecních úřadech setkat také s instituty poradců pro záležitosti cizinců ze třetích zemí. V městské části Praha 3 například funguje od ledna 2012 „Institut poradce pro národnostní menšiny a cizince“ (Hromádková, Odbor sociálních věcí Praha 3), Praha 12 v roce 2011 zřídila svou „Pracovní skupinu zaměřenou na sociální služby pro cizince ze třetích zemí“ (Roth, Odbor sociálních věcí, Praha 12) a v Praze 14 v roce 2010 vznikla „Pracovní poradna a Job klub pro cizince“, jejichž provozovatelem je zdejší církevní subjekt (Beňák, Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Praha 14). Městská část Praha 14, kde cizinci ze třetích zemí představují 13 % obyvatelstva, s cílovou skupinou aktivně spolupracuje při přípravě priorit sociálních služeb. „Před dvěma lety jsme nabídli některým cizincům možnost zapojit se do komunitního plánování, nechtěli jsme totiž tvořit priority sociálních služeb Praha 14, zaměřených na cizince, bez cizinců. Tímto způsobem se nám mj. podařilo namotivovat několik osob k pravidelné spolupráci v pracovní skupině nesoucí název ‚Cizinci a menšiny‘.“ (Beňák, Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Praha 14) Pracovní skupinu tvoří z 80 % zástupci cílové skupiny (celkem 8 cizinců původem z Ukrajiny, Kyrgyzstánu, Pákistánu a Arménie), zástupci poskytovatelů služeb (1 zástupce Organizace pro pomoc uprchlíkům) a zástupci Úřadu městské části Praha 14 (1 zástupce za městskou část). Pracovní skupina se schází 3–4krát do roka a řeší otázky spojené s bydlením, vzděláváním – tj. výukou češtiny, integračními aktivitami pro celé rodiny, terénní prací, zajišťováním odborného sociálního poradenství v cizím jazyce, vyhledáváním nových prostorů pro setkávání cizinců, zjišťováním potřeb cílové skupiny a možnostmi jejich financování (Hrušková, Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Praha 14).

Tendence řešit cizineckou problematiku společně s dalšími relevantními aktéry je zjevná i z celopražského projektu Magistrátu hl. m. Prahy, který vyústil v březnu 2012 k vytvoření obecně prospěšné společnosti Integrační centrum Praha,<sup>9</sup> oficiálně považované za jedenácté CPIC.<sup>10</sup> Projekt hrazený z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí by měl zajistit systematickou spolupráci s nestátními neziskovými organizacemi, a to v konkrétních krocích, jakými je poradenská činnost, výuka českého jazyka, osvětová činnost a vzdělávací činnost ve vybraných městských částech Prahy (zpráva z 8. jednání Rady hl. m. Prahy ze dne 28. února 2012). V září 2012 Integrační centrum Praha otevřelo první regionální

<sup>9</sup> Integrační centrum Praha vzniklo na základě Usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy č.10/70 ze dne 4. 11. 2011.

<sup>10</sup> Ostatní CPIC jsou situovaná v Jihočeském, Moravskoslezském, Karlovarském, Libereckém, Olomouckém, Pardubickém, Plzeňském a Zlínském kraji.

poradní platformu<sup>11</sup> a platformu migrantů, jejichž primárním cílem byla příprava prioritních os Koncepce hlavního města Prahy ve vztahu k integraci cizinců (Jenková, Integrační centrum Praha). Od června 2014 je Praha prvním českým městem, které disponuje vlastní koncepcí pro integraci cizinců (Jenková 2014).

### **Podpora začleňování občanů ze třetích zemí na trhu práce v rámci Center na podporu integrace cizinců (CPIC)**

Centra na podporu integrace cizinců (CPIC) by měla působit jako iniciátor, organizátor i realizátor aktivit podporujících sociální, právní i jazykovou emancipaci cizinců ze třetích zemí, pobývajících na území České republiky na základě dlouhodobého nebo trvalého pobytu (Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR 2012).<sup>12</sup> První CPIC byla pro veřejnost otevřena 1. července 2009 v Moravskoslezském, Pardubickém, Plzeňském a ve Zlínském kraji, 30. dubna 2010 v Karlovarském, Libereckém, Jihočeském a Olomouckém kraji. V roce 2013 rozšířila stávající centra svou působnost do kraje Vysočina zřízením a provozováním pracoviště na podporu integrace cizinců se sídlem v Jihlavě.

Mezi základní poskytované služby, jejichž zprostředkování je ze strany CPIC povinné, nebot' vyplývá z výchozích podmínek pro realizaci projektu CPIC, patří kurzy českého jazyka, sociokulturní kurzy, právní a sociální poradenství, tlumočnické služby a provoz internetového pracoviště a knihovny. Poskytování sociálního a právního poradenství i kurzů českého jazyka pro cizince je mnohdy zprostředkováno místními neziskovými organizacemi, popřípadě dalšími smluvními partnery (např. v Praze, Jihomoravském a Ústeckém kraji). Od roku 2015 budou mít CPIC mj. na starosti také implementaci integračně-adaptačních kurzů (společně s dalšími vybranými organizacemi), jejichž absolvování by mělo být pro cizince povinné.

Aktivita, které CPIC v jednotlivých krajích cizincům nabízejí, mají zpravidla edukační charakter a jen nepřímou vazbu k podpoře integrace cizinců na pracovním trhu (Šulák, CPIC Zlínský kraj). CPIC cizincům zaměstnání přímo nehledá, usnadňuje jim jen zjišťování a vysvětlování informací, jež nejsou cizincům jasné (Grossmannová, CPIC Karlovarský kraj). Některá CPIC přesto pořádají na témata zaměstnávání a uznávání vzdělání cizinců debaty s odborníky z řad

<sup>11</sup> Regionální poradní platforma je složená ze zástupců aktérů na poli integrace, především zástupci městských úřadů, sociálních odborů městských částí, neziskových organizací, státní správy a samosprávy, Úřadu práce, cizinecké policie a ministerstva vnitra (Jenková, Integrační centrum Praha).

<sup>12</sup> Všechna CPIC jsou zaštitěna Správou uprchlických zařízení ministerstva vnitra a financována z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (MVČR 2012).

státní správy a neziskového sektoru (Sermešová, CPIC Plzeňský kraj). Výsledky těchto interních debat však nejsou pravidelně zaznamenávány. Klíčová role v otázce zaměstnanosti cizinců spočívá podle oslovených CPIC na místně příslušných pobočkách Úřadu práce (Jindrová, CPIC Jihočeský kraj) a jejich spolupráci s místními neziskovými organizacemi.

Na základě e-mailové ankety bylo možné konstatovat, že počet klientů i nabídka služeb CPIC zůstaly v minulých 3–4 letech konstantní a nevykazovaly žádné významné výkyvy způsobené současnou ekonomickou krizí. Oslovená CPIC dále potvrdila, že největší zájem cizinců ze třetích zemí je stabilně o kurzy českého jazyka.

### **Integrační strategie neziskových organizací na podporu socioekonomické integrace cizinců ze třetích zemí**

Neziskové organizace jsou jedním z klíčových aktérů zodpovědných za praktickou realizaci státní integrační strategie v příslušné lokalitě. Jsou v každodenním přímém kontaktu s cílovými skupinami, kterým poskytují své státem financně podporované služby určené pro cizince ze třetích zemí.

Naprostá většina kontaktovaných neziskových organizací zaznamenala od počátku ekonomické krize zřetelný kvantitativní nárůst počtu klientů, kteří se na ně obracejí o radu v oblasti pracovního poradenství a změny typu pobytu (Stříženec, Diecézní Charita Litoměřice; Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců). Neziskové organizace ovšem dodávají, že za nárůstem počtu klientů nelze spatřovat pouze vliv ekonomické krize, ale zároveň i zpřísnění národní legislativy v oblasti zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí bez trvalého pobytu v České republice (Kavková, Evropská kontaktní skupina).<sup>13</sup> „Mnoho cizinců, kterým skončil dlouhodobý pobyt, se muselo vrátit do země původu, protože se jim pobytová povolení neprodlužovala.“ (Malíčková, Centrum podpory cizinců Žebřík) „V roce 2007 bylo pro cizince dosti jednoduché najít práci. Nyní je nabídka práce v důsledku ekonomické krize výrazně nižší.“ (Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců) „Cizincům se teď daří najít pouze krátkodobé brigády, které obvykle nejsou zaštitěny žádnou pracovní smlouvou. Zjevná je i snaha zaměstnavatelů, aby pracovníci dělali načerno, popř. na živnostenský list, a to nehledě na skutečnost, že za užívání

---

<sup>13</sup> Na základě metodických pokynů upravujících vydávání a prodlužování pracovních povolení, vydaných v lednu a březnu 2012 Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV) krajským pobočkám ÚP, se mají pracovní povolení na málo kvalifikované pozice vydávat pouze výjimečně (Informace MPSV o pokynech pro úřady práce) a na maximální dobu šesti měsíců.

tzv. švarcsystému<sup>14</sup> hrozí od ledna 2012 pokuty jak cizincům, tak jejich zaměstnavatelům.“ (Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců) „Podaří-li se cizincům přeci jenom nějaké zaměstnání sehnat, bývají ve zkušební době propuštěni.“ (Němec, Arcidiecézní charita Praha) „Aby zvýšili své šance na získání zaměstnání, naučili se proto zaměstnavatelům prezentovat svoje ‚přednosti‘ – jako je práce přesčas, ve svátcích a za menší mzdu.“ (Malíčková, Centrum podpory cizinců Žebřík) Zaměstnavatelé si také „u pracovníků ze třetích zemí pochvalují relativně nízkou míru pracovní fluktuace“ (Stříženeč, Diecézní Charita Litoměřice).

Zpříšňování cizinecké legislativy a zhoršování pracovních podmínek cizinců přivedlo některé neziskové organizace k revizi a rozšíření stávajících poradenských služeb. Evropská kontaktní skupina například zavedla služby asistovaného zaměstnání a kurz podnikatelského „mentoringu“ pro začínající podnikatele-cizince (Kavková, Evropská kontaktní skupina). Centrum pro integraci cizinců vytvořilo speciální oddělení, které se věnuje pouze pracovnímu poradenství (Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců) a Centrum podpory cizinců Žebřík zřídilo post terénního pracovníka a zahrnulo pracovní poradenství do odborného sociálního poradenství (Malíčková, Centrum podpory cizinců Žebřík). V rámci pracovních-právního poradenství neziskové organizace pomáhají klientům zejména při vyhledávání pracovních nabídek, dále asistují při tvorbě životopisu a při oslovování zaměstnavatelů, řeší problémy související s neproplácením mzdy nebo simulují s klienty pracovní pohovor (Němec, Arcidiecézní charita Praha). Některé neziskové organizace v rámci svých projektových aktivit také vybraným soukromým firmám nabízejí mzdové příspěvky při zaměstnání cizinců ze třetích zemí. „Přestože v poslední době počet zájemců ze strany zaměstnavatelů o podporované cizí státní příslušníky ze třetích zemí kvantitativně narůstá (nejčastěji se klienti s podporou mzdových příspěvků uplatňují v menších firmách, např. v pohostinství, účetních firmách, dopravě – řidiči kamionu, strojírenství – svářeči, obráběči, sociálních službách – pečovatelky), podporovaná zaměstnání stále nedosahují takového věhlasu, jako je tomu v případě nabídky rekvalifikačních kurzů.“ (Ditrychová, Centrum pro integraci cizinců)

Neziskové organizace spolupracují na podpoře zaměstnanosti cizinců ze třetích zemí s pobočkami Úřadu práce, CPIC a v některých případech i s odbory

<sup>14</sup> Švarcsystém je označení pro způsob ekonomické činnosti, při které osoby vykonávající pro zaměstnavatele běžné činnosti nejsou jeho zaměstnanci, ale formálně vystupují jako samostatní podnikatelé (osoby samostatně výdělečně činné). Užívání tzv. švarcsystému výslovně zakazuje zákon o zaměstnanosti (Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti), účinný od 30. 9. 2004, ve svém ustanovení § 1 odst. 6. Právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti zajišťovat svými zaměstnanci zaměstnanými v pracovních vztazích.

sociálních věcí. S představiteli přistěhovalecké skupiny samotné (sdruženími migrantů) neziskové organizace zpravidla nepracují.

### **Poptávka určuje nabídku**

Realizovaná šetření poukázala na komplexitu existujících legislativních opatření, jakož i na nejasnou dělbu práce zainteresovaných aktérů (tj. úřadu práce, obecních a krajských orgánů, neziskových organizací apod.) na praktické implementaci Koncepce integrace cizinců na území České republiky. Propracované lokální integrační politiky se vyskytují spíše ojediněle a jen zřídka bývají zakomponovány do regionálních integračních strategií. Odbor sociálních služeb Magistrátu města Plzně proto doporučuje redefinovat pozici veřejné správy a dalších aktérů na různých administrativních úrovních a také zcela jasně vymezit jejich kompetence v oblasti integrace cizinců (Hynková, Odbor sociálních služeb Magistrátu města Plzně). „Průhlednost systémových nastavení státní správy a samosprávy by měl být vedle zjednodušení procedur pro legální pobyt a výkon zaměstnání hlavním úkolem místně příslušných integračních strategií.“<sup>15</sup>

Z realizovaných anket dále vyplynulo, že neustále se zpřísňující státní integrační politika, ukotvující čím dál více asimilačních prvků, neovlivnila zájem některých lokálních aktérů realizovat projekty, které se přibližují spíše multi-kulturnímu modelu. Někteří aktéři dokonce začali otevřeně pochybovat o praktičnosti využití konceptu univerzalizmu v lokálních integračních politikách (z důvodu odlišných potřeb migrantů ze třetích zemí oproti majoritnímu obyvatelstvu) vytvářením specializovaných komisí a pracovních skupin složených ze zástupců minorit. Vycházejí totiž z předpokladu, že by priority sociálních služeb a také integrační strategie na podporu cizinců neměly být vytvářeny „o nich bez nich“ – tím méně v pražských městských částech, kde cizinci ze třetích zemí mnohdy představují až 15 % celkové populace.

Studie také ukázala, že počet cizinců ze třetích zemí, pobývajících na území příslušného regionu nebo obce, a počet cizinců ze třetích zemí registrovaných na Úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání byly primárním impulzem místních orgánů veřejné správy pro implementaci specifických integračních opatření. Poptávka tedy (v mezích disponibilních finančních prostředků a lidských zdrojů) určovala nabídku.

---

<sup>15</sup> B. Tollarová – konzultace. Praha, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, 2. 4. 2012.

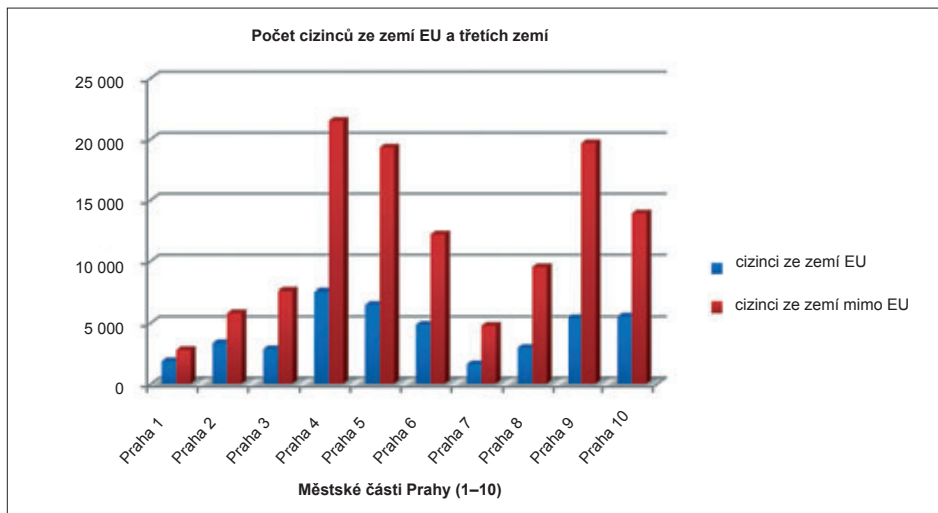


Závěrem lze říci, že implementace skutečně funkční integrační politiky vyžaduje splnění několika základních předpokladů. Žádá si přesné zmapování počtu cizinců ze třetích zemí, pobývajících v příslušné lokalitě, a identifikaci jejich socioekonomické situace. Absence těchto informací se může odrazit v nevhodném výběru služeb poskytovaných místní cizinecké komunitě. Dále je nezbytné podpořit pružnost implementovaných opatření v rámci lokální integrační politiky, aby relevantní aktéři mohli flexibilně reagovat na globální výzvy a dopady mezinárodní migrace na konkrétní lokalitu. Taktéž je důležité podpořit nabytí interkulturních kompetencí u jednotlivých aktérů, kteří se dostávají denně do kontaktu s imigranty ze třetích zemí nebo se podílejí na vytváření lokálních integračních strategií. Nabytí interkulturních kompetencí si klade za cíl podpořit vzájemné porozumění a důvěru. Praktická realizace integrační politiky se rovněž neobejde bez těsné spolupráce mezi jednotlivými aktéry. Zvyšuje se tím efektivita realizovaných opatření a snižuje se pravděpodobnost dublování aktivit. Vzájemná spolupráce ustavených regionálních a místních platforem by se ovšem neměla zužovat na prosté předávání informací či výměnu zkušeností mezi jednotlivými aktéry, ale měla by také v pravidelných intervalech zhodnocovat efektivitu již implementovaných integračních opatření. Regionální a místní platformy spolupracovníků by také neměly váhat rozšířit své řady o představitele cílové skupiny samotné (např. o zástupce sdružení cizinců operující v příslušné lokalitě/regionu), kteří jsou cennými partnery při identifikaci socioekonomických problémů cílové skupiny, výběru vhodných opatření i při zhodnocení účinnosti implementovaných opatření. Existence kulturní rozmanitosti by v aplikovaných integračních politikách na regionální a zejména na místní úrovni měla být pojímána jako médium, jehož prostřednictvím lze sociální soudržnost celé společnosti posílit.

Září 2014

---

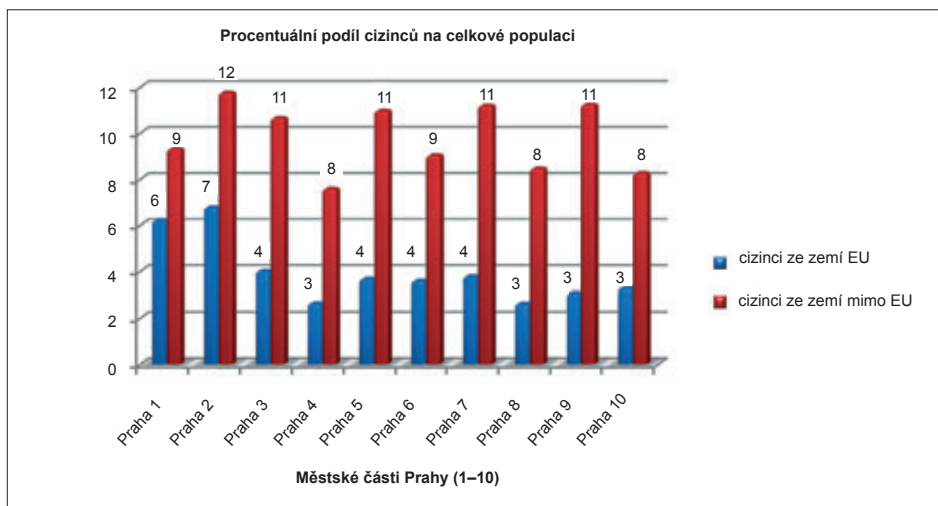
Obr. 1. Počet cizinců ze zemí EU a třetích zemí v deseti městských částech hlavního města Prahy v roce 2011



Zdroj: Informační služby ČSÚ Praha 2012

Pozn. Informace o přesných počtech cizinců pražských městských částech 11–22 nejsou známy (Informační služby ČSÚ Praha 2012).

Obr. 2. Podíl migrantů ze třetích zemí a zemí Evropské unie na celkovém počtu obyvatel v deseti městských částech hlavního města v roce 2011 (v %)



Zdroj: Informační služby ČSÚ Praha 2012

*Literatura a zdroje:*

- Český statistický úřad: 2012 – Praha: Český statistický úřad.
- Drbohlav, Dušan: 2001 – *Evropa a proces mezinárodní migrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM.
- Gerstnerová, Andrea – Manço, Altay: 2009 – *Gouvernance de la diversité et solidarité internationale: pratiques des communes en Belgique francophone*. In: Bolzman, Claudio – Manço, Altay (eds.): *Les politiques sociales. Diversité locale et développement*. Brusel: Service social dans le monde: No. 3–4: 114–126.
- Gerstnerová, Andrea: 2009 – *Integrace kvalifikovaných subsaharských imigrantů v Praze; Komparativní srovnání se situací v Paříži, Londýně a Lutychu*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje.
- Gerstnerová, Andrea: 2012 – *Integrace subsaharských imigrantů na českém trhu práce v době ekonomické krize*. In: Bittnerová, Dana – Moravcová, Mirjam (eds.): *Etnické komunity. Vyděnávaní pozice v majoritě*. Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze: sv. 9: 307–323.
- Horáková, Milada: 1997 – *Problémy integrace etnických menšin*. *Sociální politika* 1: 4–6. Informační služby ČSÚ Praha: 2012 – Konzultace, 2. 8. 2012.
- Jenková, Pavla: 2014 – *Pražská koncepce integrace cizinců je nejdemokratičtější dokument*. Praha: Migraceonline.
- Kepka, Jan: 2010 – *Integrace cizinců v ČR – stručný přehled*. In: Baláž, Roman (ed.): *Integrace cizinců ve Zlínském kraji a její lokální specifika. Sborník z konference Provoz center na podporu integrace cizinců III*. CPIC Zlínský kraj: Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí: 2012 – *Informace MPSV o pokynech pro úřady práce v oblasti vydávání povolení k zaměstnání cizinců mimo EU*. Praha: MPSV, 9. 2. 2012.
- Prohlášení nevládních organizací: 2012 – *Nepracujeme proti sobě, pracujeme společně*. Praha: 27 neziskových organizací.
- Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR: 2014 – *Centra na podporu integrace cizinců (CPIC)*. Praha: SUZ MVČR.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.
- Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce ČR, v platném znění.
- Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, v platném znění.
- Zpráva z 8. jednání Rady hl. m. Prahy ze dne 28. února 2012.

---

*Contact:* RNDr. Andrea Gerstnerová, Ph.D., Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Albertov 6, 128 43 Praha 2, Czech Republic; e-mail: andrea.gerstnerova@gmail.com.