

## **Podpora ukrajinských uprchlíků je stále provizorium, strategické vládnutí se nedaří**

*PhDr. Marie Jelínková, Ph.D., Mgr. Blanka Tollarová, Ph.D.<sup>1</sup>*

15. 11. 2022

### **Shrnutí**

Přijetí a zapojování ukrajinských uprchlíků do české společnosti postrádá jasnou vizi s průběžně aktualizovanými úkoly, čeho a jak chceme v oblasti vzájemného soužití dosáhnout. I realizovaným opatřením často chybí mechanismy sledování plnění úkolů. Nedostatečně je ošetřena i zodpovědnost za realizaci agendy, a to na různých úrovních (národní, krajské a místní úrovni či v různých sektorových politikách). Sledováno nebývá ani to, zda má daná úroveň pro výkon agendy dostatečnou kapacitu. Absence potřebných systémových kroků přitom zásadně ovlivní, jaké bude soužití Čechů a nově příchozích Ukrajinců v budoucnosti.

### **Doporučení**

- Využít potenciál koordinátora pro soužití s migranty na národní úrovni, ustanovit krajské koordinátory pro tuto agendu.
- Vytvořit metodickou a informační podporu aktérům, kteří se podílejí na podpoře uprchlíků na národní, krajské i obecní úrovni.
- Nastavit a naplňovat jasnou vizi přístupu k uprchlíkům, včetně jasného určení kompetencí a otevřené komunikaci jak s klíčovými aktéry, tak směrem k uprchlíkům a české veřejnosti.
- Dopracování vize a následných akčních plánů pro problematické oblasti zapojování se uprchlíků do české společnosti (podpora vertikální mobility na trhu práce, dostupnost bydlení, přístup ke střednímu vzdělávání...) a pravidelně postup hodnotit.
- Stanovit vizi budoucího soužití s ukrajinskými uprchlíky, včetně zohlednění silných transnacionálních vazeb mezi oběma zeměmi a nutnosti adekvátních pobytových titulů.

<sup>1</sup> Marie Jelínková působí na FSV UK, Blanka Tollarová obhájila na FSV UK doktorát, v současnosti působí jako vedoucí výzkumu v [Konsorciu nevládních organizací pracujících s migranty](#).

## Úvod

Ač byl příchod zhruba 400 000 ukrajinských uprchlíků pro ČR nečekanou a největší migrační vlnou v historii, zhostila se ho v počáteční fázi Česká republika se ctí. Výjimečná podpora ze strany české společnosti, nasazení mnoha dobrovolníků a zapojení nevládních organizací se rozběhly v podstatě ze dne na den. Velmi rychle ovšem reagovala i státní správa a samospráva. Otevření Krajských asistenčních center ve všech krajích byl i přes drobné zádrhele velký úspěch. Většina krajů přistoupila ke krizové situaci proaktivně, velké množství obcí pak přicházelo s vlastní aktivitou nebo vstřícně reagovalo na potřeby, které se s příchodem ukrajinských uprchlíků, či spíše uprchlic, objevily. Ocenit je třeba i vládu, která na české poměry nezvykle rychle přijala počátkem dubna 2022 dokument [Strategické priority ke zvládnutí uprchlické vlny související s invází ruské federace na Ukrajinu](#) o tom, jak by mělo soužití s nově příchozími Ukrajinci vypadat. Dokument dobře pojmenovává tři fáze, do kterých lze rozdělit reakci ČR: prvotní humanitární, trvající asi měsíc, druhou adaptační a třetí dlouhodobou, nastávající zhruba po půl roce od příchodu prvních uprchlíků. Zatímco už sama strategie pozitivně hodnotí, že humanitární fázi ČR zvládla, z dnešního pohledu vidíme, že k realizaci druhé fáze, která se měla zaměřit na *snížení jazykové bariéry, zajištění vzdělávání, bydlení, zaměstnání a zdravotní péče, posilování soudržnosti společnosti, vytvoření informační základny a přípravu dlouhodobých řešení* (s. 5) došlo jen velmi omezeně. A k třetí fázi, která měla od počátku tohoto podzimu připravovat dlouhodobá řešení, nedošlo vůbec.

## Nastolování agendy a monitoring situace

Podíváme-li se na klíčové principy, jak úspěšně realizovat politiku (např. Hill a Hupe 2002), lze (zjednodušeně) říct, že primární je nastavit *agendu a nástroje* pro její *implementaci*. V přístupu k ukrajinským uprchlíkům doposud z větší míry výše zmíněné chybí, resp. trpí závažnými problémy.

Zmiňovaná Strategie sice nastoluje agendu pro třináct klíčových oblastí, konkrétní úkoly ovšem nejsou zastřešeny strategickými cíli, chybí mechanismy sledování plnění úkolů, či sledování vývoje dané agendy v reálném čase. Jednotlivé agendy mají být prosazovány a sledovány pracovními týmy složenými ze zástupců ministerstev a přizvaných expertů. Práce týmů má ale různou frekvenci i úroveň spolupráce aktérů. Výsledky diskuse v týmech nebývají často promítnuty do formulovaných opatření, a naopak státní správa někdy bez předchozí diskuse přichází s opatřeními, která nebyla kriticky zhodnocena. Místo racionálního a transparentního nastolování agendy tak někdy přicházejí ke slovu málo promyšlená opatření, jejichž odvrácení nebo následné napravování stojí aktéry z obcí nebo neziskového sektoru velmi mnoho úsilí, nebo jsou komplikací pro život uprchlíků.

V tomto ohledu se bohužel Strategie nemůže opřít o solidní zkušenosti se strategickým řízením integrace cizinců. Integrace cizinců byla v ČR dosud marginálním tématem, cíle integrační politiky byly nastavovány spíše opatrně, často reaktivně, a do integrace bylo zapojeno jen málo aktérů s omezenými kapacitami. ČR tedy nemá rozvinutou integrační infrastrukturu, na které by šlo stavět. Další slabinou je nerozvinutý systém monitoringu a vyhodnocování integračních opatření, a rovněž obtížné získávání a analytické využívání datových podkladů o integraci cizinců. Téma se dlouhodobě potýká s nedostupností základních dat a tím i s omezenou

schopností popsat klíčové charakteristiky integrace migrantů (Čerychová et al., 2020; Konsorcium 2021).

Jako příklad limitů ve formulaci jasného cíle a následné absence sledování jeho naplnění můžeme jmenovat agendu zajištění ubytování uprchlíků. Dodnes chybí jasná vize, jak dlouhodobě zajistit podporu bydlení uprchlíků, jak jim umožnit opustit nouzové ubytování, nebo naopak jak nouzové ubytování dlouhodobě zajistit i v důstojném standardu. Z hlediska monitoringu bylo možná pochopitelné, že v prvních krizových týdnech neprobíhaly kontroly, zda ubytovny, které ubytovávají Ukrajince (a čerpají na to příspěvky), splňují potřebné standardy důstojného bydlení. Skutečnost, že se to neděje ani po tři čtvrtě roce, ukazuje na neschopnost, nezájem a nevědu. Absence dat o tom, jak situaci ne/zvládají v obcích, kde mají více ukrajinských příchozích, ukazuje na totéž.

### **Řízení a implementace**

Ani sebelepší nastolení agendy přitom nemůže fungovat, pokud není ošetřeno, kdo bude zodpovědný za její implementaci na různých úrovních (nejen národní, krajské a místní úrovni, ale třeba i v jednotlivých tématech a oblastech spolupráce) a zda bude mít pro výkon agendy dostatečnou kapacitu. Strategie staví na ustanovení vládě podřízeného národního koordinátora, jenž měl být klíčovou postavou. Pozici zprvu přijal Vít Rakušan, tím byl zdůrazněn její význam, ale dlouhodobě není možné, aby ji ministr vnitra, který má mnoho jiných úkolů, mohl reálně vykonávat. Agendě tak dlouhodobě chybí klíčová osobnost se silným mandátem a dostatečnou kapacitou, která by se poměrně složité koordinaci vzájemného soužití s ukrajinskými uprchlíky věnovala naplno a mohla v tom uspět.

Obdobný problém je i na krajské úrovni. O ustanovení tzv. krajských koordinátorů se sice nadějně jedná, ale zatím tyto osoby chybí. Právě krajská úroveň je tomu, co se děje na lokální úrovni, natolik blízko, že může pomáhat směřovat národní a krajské politiky tak, aby zohledňovaly potřeby všech. Nedávná studie (Jelínková, v tisku) přitom ukazuje, že s výjimkou Prahy a Jihomoravského kraje krajské strategické dokumenty jakákoli témata zohledňující soužití s migranty v podstatě pomíjí. Současný stav, kdy počet všech migrantů v ČR přesáhl 10 %<sup>2</sup>, se přitom bez zohlednění některých specifických potřeb této skupiny neobejde. Podněty přicházející z krajské úrovně jsou pak pro nastavování úkolů úrovně národní zcela klíčové (Ager a Strang 2008; Scholten 2013). I pozornost věnovaná obcím a tomu, jak soužití s Ukrajinci zvládají, zůstává (s několika čestnými výjimkami) minimální. Nedávný výzkum (SMO ČR 2022) přitom jasně dokumentuje potřeby obcí, které zůstávají nenaplněny a týkají se především *financí, bydlení, informací a metodologické podpory*.

### **Transparentnost a komunikace**

Poslední Koncepce integrace cizinců (2016) pracuje s tím, že do agendy integrace je třeba zapojit mnoho velmi odlišných aktérů. Odlišných, pokud jde o úroveň působení (od centrální státní správy po kraje a obce), pozici v systému integrace (státní správa, samospráva, NNO, školy, zaměstnavatelé...) i o obor činnosti (školství, zaměstnanost, sociální služby, kultura, občanská společnost). Takto široká paleta představuje výzvu pro koordinaci integrace, která se

---

<sup>2</sup> Zhruba polovinu všech migrantů v ČR tvoří občané Ukrajiny, za kterými s velkým odstupem následují občané Slovenska a Vietnamu.

v ČR příliš nedaří. To se odráží i ve slabém informování a propojování těch, kdo propojení potřebují.

Výběrové a nepředvídatelné informování ze strany státní správy o chystaných opatřeních se dotýká jak veřejnosti a uprchlíků, tak i profesionálů. Transparentnost, otevřená věcná diskuse, komunikace a sdílení nejsou veřejné správě vlastní. Aktuální výzvy sice schopnosti centrální státní správy velmi posunuly, například klíčová ministerstva poměrně rychle zareagovala a vytvořila na svých webových stránkách kvalitní sekce s informacemi pro uprchlíky. Zároveň ale přetrvává tendence nesdílet či dokonce tajit jak strategické úvahy, tak například metodické informace. Příkladem budiž změna metodiky výpočtu humanitární dávky, ke které došlo v létě 2022, o níž nebyli předem informováni ani uprchlíci ani sociální pracovníci obcí nebo pomáhajících organizací. Následně mnoho uprchlíků klíčovou dávku z nesrozumitelných důvodů nedostalo – a stálo enormní úsilí zjistit, jaké změny nastaly, proč, jaká je jejich logika, a zejména přimět MPSV ke společnému jednání o obtížích, které vznikly, a o jejich řešení.

### **Systémová řešení nelze nahradit mimořádným nasazením lidí z terénu**

Zdánlivý dojem, že se výzvy spojené s příchodem ukrajinských uprchlíků podařilo zvládnout, stojí na několika pilířích: (a) část navrhovaných strategických kroků bylo skutečně realizováno (např. vyřešení legálního statusu uprchlíků, snaha o zapojení dětí do běžných tříd na ZŠ, nastavení základního sociálního zabezpečení); (b) velké odhodlání, otevřenost a flexibilita na straně příchozích Ukrajinců; (c) enormní úsilí občanské společnosti a (d) profesionalita a nasazení liniových pracovníků (sociálních pracovníků, učitelů, ale třeba i starostů či některých úředníků). Zejména na poslední dva jmenované zdroje přitom nejde spoléhat donekonečna. Velké osobní nasazení nemůže kompenzovat důsledky nejasného řízení, absenci strukturálních opatření či nedostačené kapacity klíčových institucí.

V některých částech ČR přitom byly některé oblasti (např. předškolní vzdělávání, sociální péče) na hranici svých kapacit již před příchodem uprchlíků z Ukrajiny. Nezanedbatelná agenda také přibyla státním úředníkům i pracovníkům samospráv už v čase pandemie koronaviru. Aktuální další nárůst agend by tedy volal po navyšování kapacit, které je ovšem v rozporu s aktuálním trendem zeštíhlování státní správy, a nakonec představuje i reálný problém pro veřejné rozpočty. I proto sledujeme přetížení některých úřadů, například Úřadu práce, který administruje výplaty dvou nově vzniklých dávek – humanitární dávky a příspěvku pro solidární domácnosti. Je známkou vyspělé společnosti, že dokáže řadu (mimořádných) situací zvládnout pomocí dobrovolnictví, společně s tím však strategické řízení musí identifikovat oblasti, kde je nutné kapacity posilovat a navýšit, a vhodné navýšení i uskutečnit.

### **Klíčová je i vize, co bude dále**

Příčiny současné situace nejsou úplně banální: velkou roli hraje dlouhodobý přístup ČR k migrantům, který se vyznačuje značnou opatrností vůči významnější vstřícnosti k migrantům (i kdyby měla být jen symbolická), a dlouhodobá téměř kořistnická migrační politika (Stojanov et al. 2022) běžně akceptující nevýhodné postavení migrantů na trhu práce<sup>3</sup>; velmi limitovaná

<sup>3</sup> Viz principy migrační politiky, které stanoví hranici boje proti pracovnímu vykořisťování tam, kde začnou být administrativně zatěžováni zaměstnavatelé.

schopnost řídit komplikovanější agendy (Potůček 2007) a i do budoucna neznámá situace v oblasti migrace z Ukrajiny. Jak se bude vyvíjet situace na Ukrajině, není možné vědět. S jistotou však víme, že část Ukrajinců bude v ČR chtít žít trvale či dlouhodobě zůstat, a zároveň se také velká část z nich po relativně dlouhém pobytu v ČR na Ukrajinu vrátí. Současný pobytový status (jenž může dle směrnice trvat jeden až tři roky<sup>4</sup>) získávají Ukrajinci na jeden rok. Už teď víme, že bude o rok prodloužen. Přestup do dlouhodobějších pobytů ale v tuto chvíli možný není, a ani se neplánuje. Dokud není jisté, že (pro některé) Ukrajince bude možnost v ČR zůstat, těžko můžeme čekat, že zde budou zapouštět kořeny a že české instituce budou víc reagovat na jejich potřeby. Parametry budoucího migračního modelu je třeba pečlivě zvažovat tak, aby nešlo o oslabení Ukrajiny tím, že přijde o odborníky a pracovní sílu, kterou bude při své obnově potřebovat, a přitom byla nezanedbatelná míra migrace umožněna. Bude třeba realizace férové migrační politiky, potírání prekarizované práce a rozhodnutí nevidět v migraci pouze zdroj pro českou ekonomiku, ale také pomoc, která ve finále nezamíří k nám, ale na Ukrajinu. Migrační politika bude rovněž muset zohledňovat daleko víc transnacionalismus v praxi (viz např. Vertovec 2004; Jirka a Leontiyeva 2022), tedy situaci, kdy část Ukrajinců bude žít částečně v ČR a částečně na Ukrajině. Na vládě tak leží úkol rozpracovat v dubnu načrtnuté vize, pojmenovat, k jakému žádoucímu uspořádání bude v oblasti budoucího soužití s občany Ukrajiny hledat cesty, a na základě této vize pak stanovit specifické cíle a konkrétnější kroky k jejich naplnění.

### **Budoucnost je otevřená, ale do velké míry ji máme v rukách my**

Velké množství studií o tom, kdy se soužití s migranty daří a kdy ne, ukazuje na klíčové principy, jejichž pochopení nevyžaduje zas až tak velké intelektuální úsilí. Na jedné straně stojí otevřenost přijímající společnosti, a to od férového zacházení, po vyjití vstříc, kde je to třeba a možné, až po navazování vzájemných kontaktů. Na straně druhé se od migrantů žádá zapojit se a přijmout základní principy toho, jak funguje hostitelská společnost. Koktejl „úspěchu“ pak v sobě skýtá i nutnou dávku trpělivosti, vstřícnosti i vědomí, že úspěšné soužití vyžaduje čas. Příklady z mnoha zemí pak jasně dokumentují, že mnoho z výše uvedeného nefunguje „samo“ a že strukturální opatření jsou (podobně jako v péči o další specifické skupiny) v těchto případech absolutně nezbytná. Typickým příkladem budiž prevence vzniku vyloučeného bydlení. Při pokračování současné politiky budeme po pár letech konstatovat, že stejně jako v některých jiných zemích migrace způsobila „problémy“ a příchozí migranti se „dostatečně nezapojili“, ovšem bez pojmenování, že pomyslný míč zůstal na naší straně hřiště.

---

<sup>4</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

## Literatura:

AGER, A. a A. STRANG, 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* [online]. 21(2), 166–191. ISSN 0951-6328, 1471-6925. Dostupné z: doi:10.1093/jrs/fen016

ČERYCHOVÁ, Pavla, Simona KALÍKOVÁ, Eva VALENTOVÁ, Filip POSPÍŠIL a Ondřej VALENTA, 2020. *Analýza situace v oblasti integrace migrantů s důrazem na její regionální a lokální rovinu*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci.

HILL, Michael J. a Peter L. HUPE, 2002. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London ; Thousand Oaks, Calif: Sage. Sage politics texts. ISBN 978-0-7619-6628-9.

JELÍNKOVÁ, Marie, ed.,. Local migrant integration policies and their structural mechanisms: a comparative study of the Czech Republic, Slovakia, Germany and Belgium. B.m.: Karolinum (in print).

JIRKA, Luděk a Yana LEONTIYEVA, 2022. Transnationalism, Integration and Identification: A Discussion of the Variability and Dynamics of Social Processes through the Example of Student Migration from Ukraine to the Czech Republic. *Czech Sociological Review* [online]. 58(1), 29–52. ISSN 00380288, 2336128X. Dostupné z: doi:10.13060/csr.2022.009

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY, 2021. *Evaluační zpráva. https://migracnikonsorciium.cz/wp-content/uploads/2020/09/iii-zaverecna-evaluacni-zprava-2021\_04\_06.pdf*

POTŮČEK, Martin, 2007. Strategic Governance and the Czech Republic: Theoretical Considerations, Real-life Performance. In: Martin BRUSIS a NETWORK OF INSTITUTES AND SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE, ed. *Strategic policy making in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, s. 99–116. ISBN 978-80-89013-34-0.

SCHOLTEN, Peter, 2013. The Multilevel Governance of Migrant Integration: A Multilevel Governance Perspective on Dutch Migrant Integration Policies. In: Umut KORKUT, Gregg BUCKEN-KNAPP, Aidan MCGARRY, Jonas HINNFORS a Helen DRAKE, ed. *The Discourses and Politics of Migration in Europe* [online]. New York: Palgrave Macmillan US, Europe in Transition: The NYU European Studies Series, s. 151–169 [vid. 2020-10-18]. ISBN 978-1-137-31090-3. Dostupné z: doi:10.1057/9781137310903\_9

SMO ČR, 2022. *Dopady uprchlické krize na města a obce ČR: výsledky dotazníkového šetření z června 2022* [online]. Zpracovali: Marie Jelínková, Jakub Hronek pro Sdružení města a obcí České republiky. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/12046/vyhodnoceni-dotazniku-prevod-final.pdf>

STOJANOV, Robert, Radka KLVAŇOVÁ, Aneta SEIDLOVÁ a Oldřich BUREŠ, 2022. Contemporary Czech migration policy: 'Labour, not people'? *Population, Space and Place* [online]. 28(4) [vid. 2022-08-11]. ISSN 1544-8444, 1544-8452. Dostupné z: doi:10.1002/psp.2533

VERTOVEC, Steven, 2004. Migrant Transnationalism and Modes of Transformation. *International Migration Review* [online]. 38(3), 970–1001. ISSN 0197-9183, 1747-7379. Dostupné z: doi:10.1111/j.1747-7379.2004.tb00226.x