Lokální strategie integrace cizinců v ČR II

(případová studie Brno)

Miroslava Rákoczyová
Robert Trbola
Jiří Vyhlídal

VÚPSV, v.v.i. Praha
2011

Publikace byla schválena ediční vědeckou radou ve složení:

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Ing. Martin Holub, Ph.D. (VÚPSV, v.v.i. Praha)
Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D. (FSV UK Praha)
Ing. Robert Jahoda, Ph.D. (MU Brno)
Ing. David Prušvic, Ph.D. (MF ČR)
Ing. Jan Mertl, Ph.D. (VŠFS Praha)
Ing. Jan Molek, CSc. (JU České Budějovice)

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.
Praha 2, Palackého náměstí 4
jako svou 432. publikaci
Vyšlo v roce 2011, 1. vydání, náklad 220 výtisků, počet stran 68
Tisk: VÚPSV, v.v.i.

Recenze: PhDr. Oľga Šrajerová, CSc. (Slezské zemské muzeum)
Mgr. Marta Vodičková (Krajský úřad Jihomoravského kraje)

ISBN 978-80-7416-089-9

http://www.vupsv.cz

Abstrakt

Studie VÚPSV z roku 2008 zaměřená na analýzu lokálních integračních strategií v České republice ukázala nízký stupeň angažovanosti městských úřadů a magistrátů v oblasti sociální integrace přistěhovalců pobývajících v dané lokalitě, která se odrážela v nerozvinutosti této agendy. V této studii se proto věnujeme hlubší analýze strategií a postupů klíčových institucí, provázanosti jejich opatření a přístupů k otázkám integrace cizinců na lokální úrovni, a to konkrétně v případě města Brna. V rámci institucionálního zázemí jsme se zaměřili na role, činnosti a přínos všech klíčových lokálních aktérů v oblasti podpory sociální integrace přistěhovalců na území města. Analýzou rozhovorů se zástupci lokálních aktérů a studiem relevantních dokumentů institucí participujících na procesu integrace cizinců jsme dospěli k závěru, že jakkoliv je možno považovat Brno za město s rozvíjejícími se institucionálními podmínkami pro integraci cizinců, a to zejména v návaznosti na vytvoření Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců, rozvoj platformy aktérů integrace, jejich vzájemné komunikace a koordinace, stále se vyskytují v koordinaci tohoto procesu výrazná selhání, resp. bariéry, které do značné míry vyplývají z fungování jednotlivých organizací činných v procesu sociální integrace cizinců. Jedná se zejména o bariéry v oblasti doručení služeb cizincům, ale také bariéry ve spolupráci mezi jednotlivými aktéry. Jistá míra nevyjasněnosti rolí a kompetencí v různých dimenzích integrace pak v konečném důsledku vede ke snižování účinku strategických opatření na podporu tohoto procesu.

Klíčová slova: lokální strategie integrace, klíčoví aktéři, institucionální zázemí, koordinace

Abstract

The RILSA study in 2008 focused on the analysis of local integration strategies in the Czech Republic showed a low degree of involvement of municipalities and local bodies in the process of social integration of immigrants residing in the locality, which is reflected in the underdevelopment of the related agenda. In this study, we therefore deeper analysis of policies and procedures of key institutions, integration of measures and approaches to issues of integration of foreigners at the local level, particularly in the case of city of Brno. Within the institutional background, we focused on the role, activities and contribution of all key local actors in promoting social integration of immigrants in the city. Analysing the interviews with representatives of local actors and the studying of relevant documents of institutions participating in the process of integration of foreigners, we came to the conclusion that however Brno may be considered as a town with developing institutional conditions for the integration of foreigners, especially in relation to a South Moravian Regional Centre for Integration of Foreigners, the development of platform of actors of integration, their mutual communication and coordination, there still occur significant failure in the coordination of this process. These barriers largely result from the functioning of organizations active in the social integration of foreigners. The most significant amongst them are those to delivery of services to foreigners, but also barriers to collaboration amongst actors. A certain degree of lack of clarity of roles and competencies focused on different dimensions of integration will ultimately lead to reducing the effect of policy measures to support this process.

Key words: local integration strategy, key actors, institutional facilities, coordination

Obsah

Úvod 7

1. Lokální souvislosti integrace cizinců 10
1.1 Integrace jako teoretický koncept 11
1.2 'Lokální' jako sociální kategorie 13
1.3 Sociální integrace a symbolické násilí 15
1.4 Lokální pracovní trhy 16
1.5 Lokální integrace cizinců 18
1.6 Tvorba lokálních politik 20

2. Institucionální zabezpečení integrace přistěhovalců v Brně 23
2.1 Metodický postup 24
2.2 Obecná charakteristika struktury přistěhovalců v Brně 26
2.3 Instituce v procesu integrace 29
2.3.1 Magistrát města Brna 29
2.3.2 Jihomoravský kraj 35
2.3.3 Neziskové organizace poskytující integrační služby v Brně 41
2.3.4 Vybrané veřejné instituce 49
2.3.5 Spolupráce mezi aktéry sociální integrace a její koordinace 52

3. Institucionální bariéry integrace cizinců v Brně 57
3.1 Bariéry doručení služeb cizincům 57
3.2 Bariéry spočívající ve spolupráci aktérů integrace 58

Závěr 60

Literatura 66

Úvod

Předkládaná studie navazuje na výstupy z výzkumu lokálních strategií sociální integrace přistěhovalců realizovaného v roce 2007.[1] Analýza přístupů lokálních vlád provedená na souboru 27 městských úřadů z regionů s největším podílem cizinecké populace na místním obyvatelstvu poukázala především na nedostatečnou připravenost místních institucí a organizací vyvíjet nástroje na podporu sociální integrace cizinců na svých územích. Na lokální úrovni byla integrace cizinců většinou opomíjena, což se projevovalo především ve fragmentaci odpovědnosti mezi jednotlivými městskými a krajskými úřady a v tendencích slučování agendy integrace přistěhovalců s jinými agendami (např. s integrací romské populace, podporou národnostních menšin nebo agendou sociální pomoci obecně),[2] které byly pro lokální vlády prioritou. Přistěhovalci nebyli ve většině případů definováni jako cílová skupina v komunitních plánech sociálních služeb a otázky lokální integrace přistěhovalců nebyly řešeny ani v rámci rozvojových strategií měst zahrnutých do výzkumu. Tento přístup lokálních vlád k řešení problematiky integrace migrantů v podstatě korespondoval s nedostatečnou, někdy také neexistující politickou vůlí vnímat populaci migrantů jako cílovou skupinu opatření. Vůči přistěhovalcům byla uplatňována všeobecná politika spočívající v aplikaci krizové intervence cizincům v mimořádně obtížné sociální situaci.

Přitom mnohé zkušenosti západoevropských zemí dokazují nesporný význam lokálních přístupů v oblasti integrace přistěhovalců. Desetiletí imigračních toků v těchto zemích přimělo tamní vlády vyvíjet efektivní modely na podporu integračních procesů, a to především na lokálních úrovních, kde dochází ke koncentraci nejrůznějších přistěhovaleckých skupin a k jejich přímé konfrontaci s místní společností. Skutečnost, že se cílem migračních toků přistěhovalců stávají především určité konkrétní lokality, regiony a místa, je jednou ze základních charakteristik migrace. Podobně je také zřejmé, že růst etnické a národnostní heterogenity v těchto lokalitách vytváří nové nároky na vzájemné soužití a na udržení sociální soudržnosti. Jak upozorňuje ve své studii Francesca Froy (2006),[3] která se zabývala problematikou lokálních přístupů k integraci migrantů v pěti zemích západní Evropy, je nesporné, že nedostatečná integrace migrantů do lokálních společností může vést k sociálnímu napětí mezi přistěhovaleckými skupinami a majoritní společností, případně mezi přistěhovaleckými skupinami navzájem, a tím až k destabilizaci sociálních principů v rámci této prostorově relativně uzavřené komunity. V průběhu vývoje integračních politik proto ve vyspělých zemích začali hrát důležitou roli při vytváření efektivních podmínek sociální integrace těchto skupin populace především lokální aktéři (místní veřejné správy a samosprávy spolu s ostatními organizacemi a institucemi zainteresovanými na tomto procesu) jako tvůrci i realizátoři lokálních integračních politik. Ty se v evropských městech rozvíjejí v návaznosti na specifické charakteristiky místní přistěhovalecké populace, institucionální a společenské podmínky, a to v kontextu vytvořeném národním integračním přístupem. V lokálních podmínkách jsou formulovány konkrétní strategie a opatření, které jsou často flexibilnější při zohledňování specifických lokálních aspektů jak na straně místní komunity, tak ve vztahu k potřebám nově příchozích skupin migrantů než oficiální národní politiky. Specifické potřeby migrantů a jejich průnik se specifiky lokality, stejně jako dopady nezvládnuté integrace do hostitelské společnosti, se totiž nejvýrazněji projevují právě v místních podmínkách. A právě tato unikátnost

[1] Rákoczyová, M., Trbola, R. Lokální strategie integrace cizinců v ČR I.; Praha, VÚPSV, v.v.i. 2008.

[2] viz Rákoczyová, Trbola (2008)

[3] From Immigration to Integration: Local Solutions To a Global Challenge. OECD; 2006

kombinace potřeb populace migrantů a charakteristik místního společenství vede lokální vlády k tvorbě a implementaci integračních strategií.

V žádné z cílových zemí migrace však neexistuje univerzální model lokální integrační politiky, který by prokázal svoji účinnost bez ohledu na různorodost charakteristik místních společenství. Jednotlivé lokální strategie integrace přistěhovalců v rámci jedné cílové země migrace jsou často navzájem mnohem méně srovnatelné než národní politiky jednotlivých zemí. Také v České republice vytvořený vládní model koncepce integrace cizinců v ČR z roku 2000 ve znění pozdějších aktualizací reflektuje potřebu zainteresovat na realizaci integrační politiky regionální a lokální vlády. Koncepce integrace cizinců od počátku reflektovala význam zapojení partnerů z nižších úrovní veřejné správy. Již Zásady koncepce integrace cizinců,[4] které předcházely vzniku samotného koncepčního dokumentu, deklarovaly, že Koncepce *„…je realizována prostřednictvím příslušných rezortů, orgánů státní správy a ve spolupráci s orgány územní samosprávy a NNO a sdruženími imigrantů.*" (zásada č. 10) a že *„nezastupitelnou úlohu v integraci cizinců mají orgány územní samosprávy*", jejichž činnost v této oblasti bude vláda organizačně i finančně podporovat (zásada č. 11). Vláda již v počátcích vzniku agendy sociální integrace cizinců aktivně podpořila vznik sítí aktérů sociální integrace na lokální úrovni, když v roce 2000 vyzvala primátory čtyř největších měst (Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu) nejen ke spolupráci při realizaci Koncepce, ale také k vytvoření poradních orgánů pro otázky integrace cizinců. Dosud však jsou mechanismy vedoucí k sociální integraci přistěhovalců na lokální úrovni v počátečním stádiu vývoje. Jednotlivým municipalitám a lokálním společenstvím se jen pozvolna otevřely možnosti navrhovat vlastní přístupy k řešení problematiky sociální integrace přistěhovalců.

Zatímco předchozí studie[5] poukázala na nedostatečně vyvinutou, v určitých lokalitách téměř neexistující strategii integrace přistěhovalců odrážející chybějící politickou vůli zabývat se těmito otázkami, v souvislosti s obavami z dopadů ekonomického vývoje na zaměstnanost cizinců v letech 2008-2010 a potenciálními negativními sociálními důsledky, které by z nadměrného propouštění cizinců plynuly pro místní společenství, došlo v řadě měst k aktivaci zájmu o situaci cizinců. V lokalitách s velkým počtem propuštěných zahraničních pracovníků v dělnických pozicích, kde se začalo projevovat zvýšené sociální napětí, byly představeny emergentní programy, které byly prováděny ve spolupráci místních vlád s Ministerstvem vnitra. To převzalo sociálně-politickou agendu z působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí v roce 2008. V této době se objevují také první strategické postupy a koncepční přístupy k řešení sociální integrace cizinců v některých dalších větších městech,[6] v nichž se poměrně záhy po zvýšeném přílivu zahraniční pracovní síly začaly vynořovat problémy spojené s lokální integrací těchto pracovníků. Předpokládaná intenzivní spolupráce mezi centrální vládou a místními samosprávami formou pravidelných jednání klíčových subjektů integrace na národní i lokálních úrovních se však ani dosud efektivně neodráží v přístupech ostatních menších lokálních společenství k problematice integrace přistěhovalců.

[4] Usnesení vlády č. 689 ze 7. července 1999.

[5] viz Rákoczyová, Trbola (2008)

[6] Např. v Plzni je jako část úvazku sociálního pracovníka zřízena pracovní pozice pro otázky integrace přistěhovalců. Vedle toho jsou cizinci jako cílová skupina příjemců sociálních služeb definováni také v Komunitním plánu sociálních služeb města. Komise pro integraci cizinců a etnických menšin pak úzce spolupracuje s Centrem pro integraci cizinců v Plzni zřízeným Správou služeb zaměstnanosti. Naopak v Liberci byla agenda integrace přistěhovalců přenesena na příspěvkovou organizaci „Komunitní středisko Kontakt Liberec" (www.ksk-liberec.cz) zřízenou magistrátem. Mimo to zakládají cizinci jednu ze šesti cílových skupin komunitního plánování sociálních služeb města.

K jistému posunu v podpoře sociální integrace přistěhovalců a rozvoje služeb vedoucích k zefektivnění tohoto procesu na lokálních úrovních došlo v roce 2009, kdy Ministerstvo vnitra iniciovalo vznik Center na podporu integrace cizinců. Ve většině krajů jsou tato střediska koordinována Správou uprchlických zařízení (SUZ). Regionální vláda se stala koordinátorem centra jen v jednom regionu (Jihomoravský kraj) a nevládní organizace také v jednom (Poradna pro integraci v Ústeckém kraji). Za rozvojem těchto projektů stojí iniciativa nadnárodní integrační politiky EU, která prostřednictvím strukturálních fondů financuje rozvoj služeb a integračních opatření v cílových zemích imigrace. Zatímco v Jihomoravském a Ústeckém kraji se stali koordinátory sociální integrace přistěhovalců aktéři zastupující lokální zájmy, ve všech ostatních krajích jsou opatření na podporu lokální integrace cizinců iniciována organizací centrální vlády, která sice vytvořila síť integračních služeb (na jejichž realizaci spolupracuje s ostatními lokálními aktéry sociální integrace), nicméně koordinace aktivit jednotlivých aktérů a možnost tvorby a implementace jejich společné strategie v této oblasti zůstává nadále omezená. Za daných podmínek se působení těchto center jeví spíše jako způsob reprezentace integračních preferencí státu v regionech než jako forma intenzivnějšího zapojení a spolupráce lokálních, resp. regionálních aktérů integrace cizinců. Ve zbývajících, shora uvedených dvou krajích, se kromě služeb na podporu integrace cizinců klíčoví koordinátoři navíc zaměřují na užší spolupráci a tvorbu společné strategie s ostatními organizacemi a institucemi za účelem vytvoření sítě aktérů podporujících sociální integraci přistěhovalců a spolupracujících v místních (regionálních) podmínkách.

Předkládaná studie se ve stěžejní části zaměřuje na analýzu lokálních aspektů sociální integrace přistěhovalců. Na případu města Brna podává podrobnější obraz zapojení lokálních aktérů do tohoto procesu, přičemž hlavní důraz je kladen na zhodnocení role jednotlivých institucí a organizací a míry jejich zapojení v procesu integrace místní komunity přistěhovalců do života širší společnosti. Současně se autoři výzkumu pokoušejí postihnout model jak horizontální, tak vertikální koordinace při vytváření společné strategie rozvoje této oblasti společenského života, který v nemalé míře ovlivňuje celkové rozvojové strategie města i přilehlého regionu. Podrobněji jsou analyzovány také vzájemné vztahy mezi aktéry lokální integrace a případné bariéry v komunikaci plynoucí z rozdílných preferencí, strategií a přístupů. Okrajově je pak identifikována vazba mezi schopností jednotlivých aktérů integrace efektivně vyvíjet opatření a hledat nástroje vhodné pro realizaci tohoto procesu a mírou komplexnosti služeb poskytovaných v rámci podpory integrace na lokální úrovni. Analytická studie institucionálního zajištění lokální integrace přistěhovalců v širší rovině doplněná identifikací vzájemných vazeb mezi jednotlivými aktéry procesu významně přispívá k prohloubení dosavadního povědomí o vývoji lokálních přístupů k integrační politice. Případové části studie předchází teoretický rozbor procesu integrace. Podrobněji se v něm autoři věnují především lokálním souvislostem teoretického konceptu integrace, čímž rozšiřují původní, obecně užívaný koncept multidimenzionality a oboustrannosti tohoto procesu.

1. Lokální souvislosti integrace cizinců

Jiří Vyhlídal

Rostoucí počet migrujících osob (v převážné většině migrující pracovní síly) a v důsledku toho zvyšující se podíl migrantů na původních populacích v cílových zemích vyvolávají stále silnější potřebu nalezení pokud možno efektivních integračních opatření, a to jak na centrální úrovni, tak na úrovni nižších administrativních jednotek. Stále častěji jsou tak krajské i obecní samosprávy konfrontovány s potřebou přejít od *ad hoc* řešení jednotlivých problémů vyplývajících ze soužití majoritní populace a imigrantů k řešení systémovým, založeným na představě cíle, kterého má být dosaženo, i zdrojů, které jsou k dispozici.

Sociální integrace cizinců (zde myšleno primárně migrující pracovní síly) nepochybně souvisí také s obecnějším problémem udržení sociální koheze stávajících společností v přijímajících zemích. Instituce sekundární sociability, které jsou ve svém souhrnu označovány jako sociální stát, jsou v moderních společnostech vytvářeny jako náhrada za instituce primární sociability (širší rodina, sousedství, komunity), které z velké části neodolaly náporu modernizace. Instituce sociálního státu se historicky vyvinuly právě za účelem průběžného zajišťování sociální integrace a udržování sociální koheze těchto společností. Jak uvádí Keller, „úkolem institucí sekundární sociability je řešit problémy moderní společnosti, které vznikají v důsledku toho, že jinak stále racionálnější societální struktura se skládá z lidí, které proces modernizace připravil o jejich širší tradiční sociální opory" (2007: 88).

Integrace migrantů do přijímající společnosti předpokládá jejich přijetí (včlenění) do obou druhů institucí. Do institucí primární sociability jsou lidé přijímáni výslovnou či tichou akceptací (významných) druhých (např. sňatkem, konverzí apod.). Včlenění do institucí sekundární sociability má často formálnější charakter a uchazeč musí splňovat určitá, často zákonem definovaná kritéria. Oficiální diskurz kombinace ‚stále nákladnějšího sociálního státu a nedostatku zdrojů'[7] vede často k situacím, kdy jsou imigranti ze systémů sociální ochrany vylučováni. Jako důvod tohoto vyloučení je uváděno, že jako ti, kdo se na jeho provozu svými příspěvky nepodílejí, nemohou z něj ani čerpat. Přitom pro imigranty není jednoduché stát se plátci příspěvků, od čehož by se odvíjel následně nárok na případné plnění.

Situace migrantů je často komplikována i tím, že je jim, i z důvodu rychlého rozvoje tzv. flexibilních forem akumulace kapitálu[8] (viz např. Harvey 2001), ztížen nebo zamezen přístup do jiného významného prostoru sociální integrace v kontextu

[7] Je však otázkou, nakolik lze tvrzení tohoto typu považovat za objektivní popis reality a nakolik jde o mýtus. Například Saxonberg a Sirovátka ve svém textu věnovaném vývoji českého sociálního státu uváděli, že „veřejné výdaje na sociální zabezpečení (vyjma zdravotního pojištění) poklesly z 14,5 % HDP v roce 1991 na 12,2 % HDP v roce 2006" (Saxonberg & Sirovátka 2009: 193).

[8] Režim akumulace kapitálu francouzská regulacionistická škola popisuje jako způsob, jakým je rozdělen čistý produkt mezi spotřebu a akumulaci. Koncept flexibilních forem akumulace kapitálu se snaží zachytit změny, ke kterým v tomto režimu došlo po roce 1973 (ropný šok). Období mezi lety 1945 a 1973 bývá obvykle označováno jako fordismus a mezi jeho definiční znaky patřila především masová výroba zboží a důraz na hierarchickou strukturu organizace výroby. Po roce 1973 se musí systém vyrovnávat s růstem míry nejistoty a nestability. Činí tak prostřednictvím nových systémů výroby v kombinaci s novými marketingovými postupy, pracovní procesy a trhy se stávají flexibilnějšími, kapitál samotný je geograficky mobilnější než kdykoli v minulosti a rychlými proměnami prochází i konzumní praktiky. Tyto a mnohé další charakteristiky tak vytváří nový, flexibilní režim akumulace kapitálu (Harvey 1990).

moderních společností, na trh práce. Imigranti bez zaměstnání a vlastního příjmu se jednak nemohou podílet svými příspěvky na institucích sociálního státu, a nemohou také naplnit očekávání, která jsou spojena s jejich rolí konzumentů. A schopnost dostát těmto očekáváním tvoří významnou část integračního úsilí ve společnostech, kde je individuální svoboda chápána především jako svoboda volby mezi různými konzumními příležitostmi (Smart 2003; Bauman 1998).

Zapojení lokálních a regionálních reprezentací do procesu integrace imigrantů vychází v EU z principu subsidiarity, ale samotné zapojení lokálních autorit do formulování a implementace integračních politik je podmínkou nutnou, nikoli však dostačující. Následující text se věnuje teoretické reflexi problémů spojených s integrací imigrantů právě na lokální úrovni, přičemž lokalita je chápána především jako prostorově ohraničená síť hierarchizovaných formálních i neformálních sociálních vazeb.

1.1 Integrace jako teoretický koncept

Koncept integrace cizinců či imigrantů v podobě, v jaké jej běžně používají nejrůznější koncepční i strategické materiály (viz např. Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců - Společné soužití z roku 2011), v sobě zamlčeně obsahuje jeden zcela zásadní předpoklad: celek, do něhož mají být cizinci včleněni či integrováni, je pokládán *a priori* za integrovaný a zcela soudržný. Integrace je také jedním z konceptů, které současně odkazují jak k *procesu*, tedy k prostředkům, nástrojům a způsobům, tak k *výsledku*, tedy stavu či struktuře.

Zmíněné koncepce svou dikcí a svým chápáním procesu i výsledku integrace přirozeně reprodukují představu národního státu jako „myšlené politické komunity", přičemž tato komunita sama sebe „vnímá jako inherentně vymezenou a suverénní" (Anderson 2006: 6), to znamená také kohezivní. Kdo jiný než administrativa státu je povolána k tomu, udržovat fikci národní příslušnosti (nationality) či národnosti (nationness), které nakonec dle Andersona nejsou ničím jiným než „kulturními artefakty svého druhu" (Anderson 2006: 4). K pochopení toho, čím integrace vlastně je a jak k ní dochází, je třeba sestoupit z agregátní úrovně na úroveň lokální. To mimo jiné znamená také opuštění nejrůznějších přehledů a statistik zaměřených na deskripci struktury populace imigrantů a soustředění se na mechanismy a strategie objevující se v interakcích mezi majoritou a imigranty.

Jakkoli je tedy na agregátní (národní) úrovni možné rozlišit například tři základní typy uplatňovaných imigračních politik (viz např. Baršová & Barša 2005; Barša 1999), není možné z nich automaticky vyvodit mechanismy a strategie uplatňované jak imigranty, tak příslušníky majoritní populace na lokální úrovni, které by přirozeně náležely k jednotlivým typům imigračních politik. Dokonce se zdá, že v některých ohledech by rozdíly při srovnávání lokalit ze zemí uplatňujících na centrální úrovni různé imigrační politiky mohly být jen minimální. Například nivelizace podmínek na (sekundárním) pracovním trhu napříč Evropou má za následek to, že pro pracovní migranty existuje jen velmi omezené množství „úspěšných" integračních strategií, respektive, jak uvidíme posléze, že integrace na pracovní trh v libovolné zemi má silně asimilacionistický charakter bez ohledu na to, jaký typ politiky daná země vůči imigrantům uplatňuje.

Zde je třeba upozornit také na fakt, že sám obsah pojmu sociální integrace je poněkud nejasný. Jak upozorňuje Andrew Geddes, „integraci obvykle vnímáme pouze v případě její absence, jako sociální exkluzi či dezintegraci, aniž bychom byli schopni blíže specifikovat, co míníme souslovím integrovaná společnost" (2003: 23). Způsob,

jakým pojem sociální integrace běžně užíváme, vlastně zakrývá obrovské pole významů, které se za ním ve vztahu k imigrantům skrývá. Jako ilustraci můžeme uvést následující otázky: Kdo by vlastně měl být subjektem integračních snah? (Imigranti a jejich děti samozřejmě, ale daleko složitější otázkou je, zda a do jaké míry by měly integrační politiky zasahovat také majoritní společnost. Pokud bychom se shodli na tom, že by příslušníky majority zasahovat měly, není zdaleka jisté, že se shodneme na tom, jak vymezit cílovou skupinu, případně cílové skupiny. Zde se ukazuje, že majoritní populace není v mnoha ohledech natolik jednolitá a kohezivní, jak by se na první pohled mohlo zdát, a s různými jejími segmenty by bylo třeba komunikovat pomocí různých kanálů a také pomocí různých jazykových kódů.) Co by mělo být cílovým stavem integrace a kdo jej osvědčí? (V jakém okamžiku můžeme o někom říci, že je plně integrovaný? A je vlastně cílem plná integrace nebo by stačilo naplnění jistých minimálních standardů? A co v případě, kdy by překážky integrace byly identifikovány primárně na straně přijímající společnosti, v tomto případě tedy na straně nepřijímající majority?) A v neposlední řadě bychom se měli také ptát, kdo bude za celý proces a nakonec i za výsledek zodpovídat? (V této souvislosti například Petr Kafka uvádí, že se své zodpovědnosti v celém procesu nemůže zříci především majoritní společnost, protože „naturalizační nebo integrační politiky koneckonců svědčí o tom, jak se my díváme na imigranty. Zda je vidíme jako břímě či hrozbu, či jako čerstvou krev, která obrodí naši společnost" (Kafka 2006: 70). Jsme v případě České republiky schopni říci, že neexistuje rozpor mezi představou integrace u politických elit a u jejích voličů?).

V tomto ohledu můžeme tedy integrační proces vnímat jako významnou hru či manipulaci se symboly. S jistou nadsázkou bychom mohli říct, že konkrétní nástroje a mechanismy sociální integrace jsou méně významné než výrazové a symbolické prostředky, které se s imigranty (či obecně sociálně vyloučenými) pojí. Jak upozorňuje, s odkazem na Michaela Walzera, Jeffrey C. Alexander (2007), kouzlo začlenění a přijetí nespočívá v rovné či alespoň rovnější redistribuci hmotných statků, ale v konstrukci významu, ve kterém do té doby exkludovaný (či alespoň neinkludovaný) *druhý* získává stejnou symbolickou hodnotu jako příslušník majority. Napětí mezi *redistribucí*, jednou ze základních úloh sociálního státu, a *uznáním*, symbolickým rozměrem nerovností panujících ve společnosti, jako dvěma módy zmírňování nerovností, je v moderní společnosti trvale přítomné, jak dokládá diskuse mezi Nancy Fraserovou a Axelem Honnethem (Fraser & Honneth 2004).

Integrace na lokální úrovni může být definována také jako schopnost imigrantů jednak včlenit se (pokud možno dlouhodobě či dokonce trvale) do institucionalizovaných ekonomických struktur, tedy jako schopnost najít a udržet si zaměstnání, a také schopnost začlenit se do (občanské) společnosti (nikoli nutně též do komunity), což se dnes stále více překrývá se schopností dosáhnout jistého sociálně-ekonomického statusu. Jak jsme konstatovali již v úvodu, znamená to dostát do značné míry očekáváním ohledně přirozené (či alespoň minimální akceptované) míry konzumu (Bauman 1998).

Zaměření se na lokální rozměr a lokální souvislosti integrace imigrantů mimo jiné ukazuje, že explicitně uváděné cíle integrační politiky mají primárně spíše instrumentální a podpůrný charakter. Stručně shrnuto, integrační politika dle aktuální koncepce (Aktualizovaná 2011: 18) směřuje k tomu, aby „cizinec byl samostatný a soběstačný", přičemž tato předpokládaná samostatnost a soběstačnost zahrnuje především:

1) znalost práv a povinností;

2) orientaci ve zvyklostech a způsobu života;

3) schopnost komunikovat v češtině;

4) sociální i ekonomická samostatnost a soběstačnost a

5) znalost případných zdrojů pomoci a podpory.

Naplnění, alespoň částečné, těchto cílů vlastně však teprve vytváří předpoklady pro sociální integraci, jak je obvykle vnímána na lokální úrovni, tedy na úrovni, na které se střetávají očekávání definovaná integračními politikami, očekávání aktérů, s nimiž imigranti vstupují do každodenních interakcí, a v neposlední řadě očekávání imigrantů samotných. Sociální integrace je v tomto ohledu spíše procesem než stavem, procesem, v němž musí být znovu a znovu interaktivně, primárně ve vztahu k druhým, osvědčována symbolická přináležitost k majoritní společnosti, k panujícímu řádu věcí, a tato přináležitost musí být potvrzovaná znovu a znovu i v těch nejbanálnějších každodenních situacích.

Tolik tedy k integraci obecně, jako spíše abstraktnímu konceptu než konkrétní sadě sociálních jednání, jejichž naplnění zajistí integraci. Máme za to, že začneme-li nahlížet na integraci v lokálním kontextu, její obrysy se změní. Obecné pravdy traktované v politických dokumentech, které se zabývají integrací, přestanou být zjevné a samozřejmé a pravděpodobně i sociální integrace sama přestane být bezrozporným cílem. Podívejme se tedy na to, co představuje z teoretického hlediska zmíněný lokální kontext.

1.2 'Lokální' jako sociální kategorie

Lokálnost ve smyslu prostorové či teritoriální diferenciace je často v sociálních teoriích, a nutno říci poněkud neprávem, buďto zcela opomíjena, nebo je v nich přítomna pouze implicitně. U empirických prací obvykle požadavek reprezentativity předpokládá jisté vymezení, a to i prostorové, zkoumané a cílové populace. Prostorová diferenciace dané populace bývá obvykle interpretována jako diferenciace sociální. To nakonec není tak překvapivé, protože prostorová a sociální struktura nejsou vzájemně nezávislé, i když to nemusí být na první pohled patrné. Jak konstatuje Pierre Bourdieu (1999: 124), „sociální vzdálenosti se projektují do vzdáleností fyzických, přičemž tato projekce je vždy více či méně *zastřená*: ovládání prostoru, dané držením různých druhů kapitálu, se v přivlastněném fyzickém prostoru projevuje skrze určité vztahy mezi prostorovou strukturou distribuce aktérů a prostorovou strukturou distribuce zboží a služeb, ať již privátních či veřejných" (Bourdieu et al. 1999: 124, zvýrazněno v originále). Jinými slovy, vztah sociálního a fyzického prostoru je daleko intenzivnější, než by se na první pohled mohlo zdát. Fyzický prostor je dokonce v jistém ohledu, skrze propojení různých sociálních pozic s různými fyzickými prostory, významným zdrojem setrvačnosti a pevnosti sociální struktury a sociální mobilita, vzestupná i sestupná, bývá nezřídka doprovázena mobilitou prostorovou (například stěhováním z ‚horší' adresy na ‚lepší' či v méně příjemném případě směrem opačným).

Habitus, jako více či méně stálý systém dispozic, či „vtělené zhmotnění kapitálů, kterými aktér vládne, tedy ‚internalizovaných kapitálů'" (Holt 2008: 233), a *habitat*, jako typ fyzického prostředí, které je typicky obýváno aktéry s jistým systémem dispozic (tedy objemem a strukturou kapitálů), tak přirozeně splývají a teprve společně vytváří sociální prostor, tedy fyzický prostor vyplněný sociálními vazbami. Tato kombinace fyzického a sociálního prostoru vytváří mentální mapu lokality či lokalit, ve kterých se běžně, či alespoň zběžně, pohybujeme.[9] Fyzický prostor z tohoto pohledu

[9] Komplexnost vzájemného vztahu mezi sociálním a fyzickým prostorem podtrhuje Bourdieu konstatováním, že „habitat může být fyzicky okupován bez toho, aby byl skutečně obýván, v nejvlastnějším smyslu

ztrácí charakter více či méně nahodilého a ne až tak důležitého kontextu, který přirozeně a v jistém ohledu nevyhnutelně rámuje sociální jednání. Fyzický prostor tak není možné vnímat jako pouhé kulisy sociálního jednání, nýbrž jako nedílnou součást tohoto jednání. V jistém ohledu například stát, jako prostor vymezený státní hranicí, je naplněn nejrůznějšími sociálními a kulturními významy, které vlastně konstituují stát již nikoli jako fyzickou, ale jako politickou entitu.

Každé vymezené teritorium má svou vnitřní hierarchizaci, svou strukturu, odvíjející se od nerovné distribuce nejrůznějších druhů kapitálů a jimi determinovanými budoucími šancemi na sociální mobilitu jednotlivých aktérů, a to oběma směry, kteří vzhledem ke svému habitu obývají odpovídající či neodpovídající habitaty. Tato hierarchizace má jak sociální, tak prostorovou složku, přičemž obě tyto složky se podílejí na vyjadřování sociální blízkosti, či naopak sociální distance. V rámci národního státu tak můžeme pozorovat vedle poměrně komplikovaného a značně nepřehledného systému lokalizovaných nerovností spojených s konkrétním teritoriem, kdy hovoříme například o vyloučených lokalitách nebo naopak o ‚dobrých' adresách, také obecnější hierarchizaci. Tato hierarchie sleduje osu, jejímiž póly jsou ‚centrum' a ‚periferie', a má do značné míry primárně symbolický charakter, daný například tím, že ústřední orgány sídlí zpravidla v centru a právě odtud je řízena správa státu. Vztah mezi oběma póly však zdaleka neodpovídá jednoduchému modelu nadřízenosti a podřízenosti. Ani v případě byrokratických či byrokratizovaných systémů, institucí „konstruovaných za jasným účelem, není tento *aparát* zcela podroben kvazimechanické logice *disciplíny* schopné proměnit jakoukoli akci v pouhou exekuci", jak konstatuje Bourdieu (2005: 130, zvýrazněno v originále). I Česká republika v tomto ohledu představuje komplikovaný systém složený z prostorových, sociálních i symbolických hierarchií.

Hierarchizaci fyzického prostoru, nebo také regionalizaci, zachycují ve svých analýzách sociální geografové. Zde můžeme odkázat například na nedávno publikovanou studii Jiřího Blažka a Pavla Csanka nazvanou *Nová fáze regionálního rozvoje v ČR?*, ve které se autoři zabývají primárně otázkou, jak se změny po roce 1989 v České republice projevily na její regionální diferenciaci. Autoři jednoznačně identifikují *centrum*, kdy „Praha představuje (super)dominantní metropolitní region vyznačující se zhruba dvojnásobně nadprůměrným objemem ekonomické produkce na obyvatele a nejnižší mírou nezaměstnanosti mezi kraji ČR", i *periferii*, která je v jejich pohledu tvořena jednak kraji zaostávajícími (Olomoucký a Zlínský) a vedle toho i kraji strukturálně postiženými (Ústecký, Ostravský a Karlovarský) (Blažek & Csank 2007: 953). Autoři také konstatují, že po roce 2000 již nedochází ani ke snižování rozdílů mezi jednotlivými kraji ani k jejich prohlubování. Z pohledu regionální diferenciace se tedy Česká republika nachází ve stagnační fázi.

Specifických významů nabývá fyzický prostor a prostorovost jako sociální kategorie ve vztahu k sociální exkluzi a sociální inkluzi. Podle Anguse Camerona (2005) se sociální exkluze a sociální inkluze vztahují k prostorovým kategoriím naprosto odlišným způsobem. Sociální exkluze má obvykle svůj *topos*, svůj prostorový rozměr, svou lokalitu, ve které je manifestována. Velmi často úvahy o sociálně vyloučených jedincích plynule přecházejí v úvahy o vyloučených lokalitách, čtvrtích či sousedstvích. Vyloučení sociální velmi často zahrnuje také vyloučení prostorové. Sociální inkluze naproti tomu, podle Camerona, žádnou topologii nemá, není spojena s konkrétním místem či lokalitou. Sociální inkluzi je v tomto ohledu daleko komplikovanější ‚zmapovat' či lokalizovat. Pokud tedy sociální inkluze nemá své bezprostřední prostorové ukotvení, není, jako produkt sociálního jednání, prostorově ukotvena alespoň zprostředkovaně?

tohoto slova, v případě, že ten, kdo dané místo okupuje, nedisponuje automaticky předpokládanými prostředky skutečného obydlení, počínaje odpovídajícím habitem" (Bourdieu et al. 1999: 128).

1.3 Sociální integrace a symbolické násilí

Jak jsme uvedli výše, Cameron (2005) přichází s tvrzením, že na rozdíl od sociální exkluze není sociální inkluze vázána na konkrétní prostor či lokalitu. V jiném textu konstatuje, že sociální inkluze je mimo jiné „konstituována skrze sadu normativních praktik (konzum, životní styl)" (Cameron 2006: 400). Toto konstatování alespoň k nepřímému propojení s fyzickým prostorem odkazuje, protože pravidla jsou vždy spojena s určitým prostorem, jsou jinými slovy prostorově variabilní.

Pro Camerona je integrace do značné míry spojena se schopností dostát ‚spotřebním standardům' konzumní společnosti. Přičemž, jak tvrdí Zygmunt Bauman (1998), tento požadavek rozhodně není triviální, ba právě naopak.[10] Jakkoli je integrace na pracovní trh, tedy získání více či méně stabilního a legálního zdroje příjmů, vnímána jako cíl, ve skutečnosti jde o prostředek, protože skutečným cílem je dosažení jisté, společensky akceptované a společensky očekávané úrovně konzumu. Teprve ta osvědčuje integrovanost a požadovaná či akceptovaná míra spotřeby se vždy odvíjí od lokálního kontextu. Vztah, i když pouze zprostředkovaný, mezi sociální integrací a fyzickým prostorem tedy nalézt lze. Zdá se však, že existuje ještě hlubší vrstva, ve které k akceptaci norem panujících v hostitelské společnosti dochází. Na této úrovni nejsou tyto normy pouze akceptovány, ale dokonce dochází k jejich zvnitřnění.

Když Angus Cameron upozorňuje na to, že v naší společnosti je „největší pozornost věnována exkluzi jako funkci vyloučených" (2007: 520), tedy jako důsledku jejich osobního selhání nebo neschopnosti vyvinout dostatečné úsilí, odkazuje tak nepřímo k jinému významnému konceptu, který se pojí jak s tématy sociálního vyloučení či sociální inkluze, tak s tématem vnímání a strukturace fyzického prostoru. Obě zmíněná témata jsou vlastně přímo vzájemně propojována konceptem *symbolického násilí*.

Jak tvrdí Pierre Bourdieu, „jelikož je sociální prostor vepsán současně v prostorové struktuře a také v mentálních strukturách, které jsou částečně produkovány inkorporací právě těchto prostorových struktur, prostor je jedním z míst kde je moc vykonávána a uplatňována, a kde, nepochybně ve své nejdůvtipnější podobě, se stává symbolickým násilím, tedy násilím které není jako násilí vnímáno" (Bourdieu et al. 1999: 126). U Bourdieuho jsou sociální a fyzický prostor neoddělitelně provázány a místem, kde se střetává jejich vliv, je fyzické tělo, respektive *tělesná dispozice* (bodily hexis), tedy tělo jako inkorporovaná historie, a to jak individuální, tak kolektivní (viz např. Bourdieu 1991).

Symbolické násilí je tak vlastně trvalým kontextem našeho jednání. Násilí, jehož jsme současně oběti i komplicové. Jak Bourdieu tvrdí na jiném místě (Bourdieu & Wacquant 1992), svět, do něhož se rodíme, považujeme za přirozený, se všemi jeho zvyky, pravidly a omezeními. Význam symbolického násilí se tak do značné míry překrývá s významem slova přirozený. Jakkoli tedy sociální svět, ve kterém žijeme, není nahodilý, je pro nás *přirozeným* sociálním prostorem, na jehož produkci a reprodukci se sami svým každodenním jednáním podílíme.

Mezi takto přirozeně přijímaná omezení patří i struktura fyzického prostoru, primárně architektura, utvářející zdánlivě nenásilně (tedy *přirozeně*) topografii našich životů. V jistém smyslu právě zmíněný dvojjediný postoj, současné podřízení se a komplicita, může být přijímán jako jedna z možných definic sociální inkluze. Není to

[10] Barry Smart (2003) dokonce tvrdí, že tak jako v raní moderní společnosti bylo imperativem přijetí zaměstnání jako životní povolání (calling), v pozdně moderní společnosti je vyžadováno, aby se podobným imperativem stalo konzumní chování, aby lidé konzumovali radostně a v dostatečné míře.

jen podřízení se sociálním normám, jde také o současné dobrovolné (či neuvědomované) podílení se na jejich reprodukci, protože normy platí jen potud, pokud se jimi lidé řídí. A tato forma sociální inkluze má, či spíše nutně musí mít i svůj *topos*, svůj prostorový, lokalizovaný rozměr.

V tomto smyslu musí dojít k transformaci části násilí páchaného přijímající společností, vnímaného imigranty jako příkoří či újma, v symbolické násilí, které je vnímáno jako nastolení přirozeného řádu: „Podstatou symbolického řádu je, že jsou určitému celku aktérů vnuceny poznávací struktury, které za svou trvalost vděčí zčásti tomu, že jsou, alespoň zdánlivě, koherentní a systematické a že harmonují s objektivními strukturami sociálního světa" (Bourdieu 1998: 89). Sociální svět je naplněn nejrůznějšími příkazy a voláními po pořádku či odpovědnosti, které nejen akceptujeme, ale sami často aktivně prosazujeme. „Podřízenost vládnoucímu řádu vyplývá ze souladu mezi strukturami poznávacími, vepsanými do těl kolektivními a individuálními dějinami (fylogeneticky a ontogeneticky), a objektivními strukturami světa, na něž jsou poznávací struktury aplikovány: příkazy státu se prosazují s tak mocnou samozřejmostí právě proto, že je nahlížen skrze poznávací struktury, které on sám vnutil" (Bourdieu 1998: 89). Kolektivní a individuální dějiny vepsané do těl a poznávacích struktur imigrantů se zdají být významnou překážkou toho, co nazýváme integrací.[11]

Od ekonomických imigrantů přicházejících do České republiky se primárně očekává schopnost integrovat se na trh práce. V tomto ohledu se musíme nutně ptát, jak se představa lokálních trhů práce liší od obecné představy trhu práce, s níž operují často také nejrůznější koncepce a strategické materiály.

1.4 Lokální pracovní trhy

V České republice je pracovní imigrace a v obecném diskurzu vlastně imigrace jako taková vnímána především prizmatem neoklasické ekonomické teorie. Při aplikaci na migrační chování tato teorie tvrdí, že primární příčinou migrace je rozdíl ve mzdách v zemi původu a v cílové zemi. Tato teorie dokáže vysvětlit, proč se Česká republika stává přistěhovaleckou zemí a proč bude pro imigranty přitažlivá i do budoucna. Není však vůbec jisté, zda tato teorie dokáže vysvětlit strategie imigrantů na různých lokálních pracovních trzích.

Na rozdíl od jiných trhů, pracovní trhy nejsou regulovány výhradně mzdovým mechanismem, jak předpokládá neoklasická teorie, ale také složitým předivem vzájemných sociálních vztahů a nejrůznějších paralelně probíhajících procesů, které ve svém souhrnu Jamie Peck (1996: 106) nazývá *socio-regulační architekturou* trhu práce. Výsledkem působení tohoto mechanismu jsou shluky a vrstvy různě hodnotných pracovních míst a pozic, od těch nejlepších, nejstabilnějších a spojených také s nadstandardní odměnou (a to nejen finanční), až po pracovní pozice, které mohou být označeny jako nejisté nebo dokonce stigmatizující (obvykle vnímané jako *dead-end-jobs*).

Tony Watson dokonce v této souvislosti hovoří o *špinavých zaměstnáních*, které však v moderní společnosti mají nezastupitelné místo ve společenské dělbě práce (Watson 1987: 153-154).[12] Tato místa nabízejí šanci na uplatnění pro osoby bez

[11] Integrace je symbolickým aktem, přičemž je třeba vidět, že „symbolický akt vždycky předpokládá u toho, komu je určen, akt poznávací, akt poznání a uznání. Aby fungovala symbolická směna, musí na obou stranách existovat tytéž kategorie vnímání a hodnocení" (Bourdieu 1998: 89).

[12] V tomto ohledu již Česká republika patří mezi vyspělé země, protože, jak uvádějí ve své studii Ladislav Rabušic a Aleš Burjanek (2003: 43), segmentace českého pracovního trhu zahrnuje také pozice explicitně určené zahraniční pracovní síle. Autoři tvrdí, že pro Českou realitu platí: „"Každý zde má svého

kvalifikace nebo s kvalifikací, po níž není v daném okamžiku na trhu práce poptávka. Přestože tato místa mají nulovou prestiž a také mzdová úroveň s nimi spojená je často velmi nízká, moderní společnost se bez těchto pracovníků neobejde. Jsou to právě tato místa, na něž jsou často rekrutováni cizinci.

Segmentační teorie pracovního trhu, na rozdíl od neoklasické teorie, zdůrazňuje roli poptávkové strany trhu práce, čímž reflektuje existující poměr sil na trhu práce. Tím, kdo pracovní trhy ovládá, jsou zaměstnavatelé a tito také vytvářejí, v sekundárním segmentu pracovního trhu, efektivní poptávku po zahraniční pracovní síle. Standardní, či přesněji řečeno v současnosti převládající (neoklasický) ekonomický model pracuje s pracovním trhem spíše v singuláru, ve smyslu jediného národního pracovního trhu. Ale právě ve vztahu k imigraci a imigrantům, jejich případné inkluzi, je abstraktní koncept jediného pracovního trhu poněkud nevhodný. Distribuce imigrantů, nabídka zahraniční pracovní síly, napříč různými regiony, je významně proměnlivá - vedle míst, kde je koncentrace imigrantů velmi vysoká a kde tedy nabídka zahraniční pracovní síly vysoce převyšuje poptávku, jsou i místa, kde takřka žádní imigranti nejsou. V tomto ohledu je tedy vhodné pracovat s představou lokálních pracovních trhů jako geograficky více či méně striktně vymezených regionů či subregionů, v nichž dochází k „transformaci imigrantů z potenciální ve skutečnou nabídku pracovní síly a transformaci potenciální poptávky po této pracovní síle ze strany zaměstnavatelů ve skutečnou", jak konstatuje Saskia Sassen (1998: 87).

S odkazem na Sorensenovu a Kallebergovu kritiku neoklasického přístupu (Sorensen & Kalleberg 1981) Fred Block uvádí, že "spíše než jeden unifikovaný trh práce zahrnující všechny aktéry, ve skutečnosti existuje velký počet rozdílných, částečně izolovaných pracovních trhů" [Block 1990: 77]. Pokud ovšem Block hovoří o vzájemně izolovaných pracovních trzích, pak primárně ve smyslu interních a externích trhů práce, jak je rozeznává segmentační teorie, které však nutně nemusí být diferencovány prostorově. Tato tendence v americké tradici analýzy pracovních trhů, vnímat jako významnější jejich rozdělení na interní a externí než jejich prostorovou segmentaci, nepochybně souvisí mimo jiné i s vysokou prostorovou mobilitou americké populace. V kontextu České republiky však koncept prostorové segmentace trhu práce nepochybně hraje významnou roli.

Moderní koncept lokálního trhu práce opouští dříve častou představu budovanou kolem pojmu blízkosti či prostorové sevřenosti a spíše se věnuje procesům, které určitou lokalitu definují. Již citovaný Jamie Peck přichází s myšlenkou, že „lokální pracovní trhy nejsou pouhé pouzdro, ve kterém se odehrávají univerzální procesy" (Peck 1996: 86), tedy že v jistém ohledu jsou si všechny lokální trhy rovny, protože se na každém z nich odehrává do značné míry stále totéž a rozdíly mezi nimi jsou tak spíše kvantitativní než kvalitativní povahy. Peck tvrdí, že jednotlivé lokální trhy práce představují relativně autonomní jednotku. V rámci této prostorové jednotky se nakonec odehrávají akty související bezprostředně nejen s ekonomickou činností imigrantů, ale v rámci tohoto fyzického prostoru se odvíjí převážná většina jejich sociálních aktivit.

Prostor je v této souvislosti vnímán jako průsečík jevů ekonomických a kulturních (či sociálních). Na rozdíl od neoliberální teorie, Peck také nabízí koncepci pracovních trhů, které jsou "*sociálně konstruovanou a politicky zprostředkovanou* strukturou konfliktů a vzájemného přizpůsobování soutěžících sil" (1996: 4-5). A vedle toho, že jsou sociálně regulované, jsou pracovní trhy podle Pecka také lokálně variabilní. To znamená, že jak struktura trhu, tak například způsoby řešení konfliktů se mohou lišit v závislosti na lokalitě. Proto je třeba konstatovat, že jakkoli je trh práce často vnímán,

(ilegálního) Ukrajince", kterého, když je potřeba, najímá na práce, jež by se daly označit jako práce tří N: nečisté, nebezpečné a namáhavé. Tedy takové, které Češi sami vykonávat nechtějí" (Rabušic a Burjanek 2003: 43).

především v koncepčních materiálech je tato představa často přítomna, jako univerzální prostředek integrace, teorie lokálních pracovních trhů tuto představu do značné míry nabourává. Saskia Sassen (1998) například upozorňuje na tendenci standardních (neoklasických) ekonomických modelů pracovat s informacemi jako na prostoru nezávislými koncepty, přičemž v různých fyzických i sociálních prostředích se informace šíří různou rychlostí a různým tempem dochází i k jejich zkreslování.

Lokální pracovní trhy, jakkoli jsou svázány fyzickým prostorem, je třeba vnímat primárně jako sociální konstrukty (Peck 1996), silně ovlivňované demografickou strukturou místního obyvatelstva, typickou strukturou rodin (resp. rozdílem v této struktuře mezi imigranty a majoritou), strukturou a intenzitou sociálních vztahů jak uvnitř rodiny, tak mezi imigranty a majoritní populací, typickými způsoby zpracování a výměny informací (uvnitř populace imigrantů a mezi imigranty a majoritou), lokálními či regionálními politikami snažícími se regulovat či institucionalizovat vztahy mezi imigranty a majoritní populací a v neposlední řadě také strukturou a typem průmyslu v dané lokalitě.

Lokality jako takové, nikoli nutně pouze pracovní trhy, jsou produkovány a reprodukovány právě skrze toto husté předivo vzájemných vztahů, které nejsou vždy prosty konfliktů či nedorozumění a jejichž hranice se nutně nemusí krýt s politickými hranicemi okresů či jiných regionálních či správních jednotek. Lokální je v tomto smyslu neustále v procesu produkce, reprodukce a také změny, na níž se v různé míře podílejí i imigranti. Lokální však, poněkud paradoxně, může v současném světě transnacionální migrace (Szaló 2007) zahrnovat dvě či více lokalit vzdálených od sebe stovky či dokonce tisíce kilometrů. Tyto lokality však mohou být vzájemně relativně pevně provázány skrze rekrutační mechanismy zaměstnavatelů poptávajících zahraniční pracovní sílu (blíže viz např. Sassen 1995: 111 o rekrutaci polských zaměstnanců pro amerického zaměstnavatele).

Z hlediska vlivu lokálních pracovních trhů na sociální integraci imigrantů má smysl v tomto stručném teoretickém úvodu odkázat spíše na obecnou prospěšnost opuštění abstraktních představ univerzálního (národního) trhu práce ve prospěch lokálních trhů práce s ohledem na jejich místní specifika. V následující části přinášíme příklad analýzy integrace imigrantů v konkrétní lokalitě. Jde mimo jiné o ukázku toho, jak poměrně teoreticky neukotvený koncept sociální integrace představuje a jaké obtíže to může představovat pro empirický výzkum.

1.5 Lokální integrace cizinců

Klaus Bade ve své práci o historii evropských migrací tvrdí, že „lze rozlišovat - při existenci mnoha mezistupňů a přechodných forem - mezi ‚tržně orientovaným' začleňováním migrantů, to znamená především prostřednictvím ekonomických mechanismů trhu práce, a mezi ‚politicky regulovanou' integrací migrantů, tedy prostřednictvím státních sociálních programů, přičemž zde pak lze dále analyzovat vztah mezi tzv. migračními režimy a režimy sociálního zabezpečení" (Bade 2005: 312-313). V praxi se ukazuje, že ani jeden ze zmíněných způsobů integrace nemůže stát samostatně, respektive pokud by samostatně stál, brzy by se ukázal jako nefunkční z hlediska integrace. Politická integrace ve společnosti založené a závislé na konzumu nemůže být úspěšná bez získání ekonomické nezávislosti. Sama ekonomická integrace, vnímaná jako schopnost získat a udržet perspektivní zaměstnání (protože jen takové zaměstnání umožňuje plánovat budoucnost), není dostatečná bez získání politických práv ve smyslu šance podílet se legitimně na správě věcí veřejných. Tolik tedy teorie. Jak je tomu v praxi?

Vyjdeme zde ze závěrečné zprávy výzkumu, který v Mladé Boleslavi prováděl od podzimu 2008 do léta 2009 tým vedený Pavolem Fričem a Janou Remenárovou (Frič, Remenárová a kol. 2009). Tato zpráva na jednu stranu již na svých úvodních stranách problematizuje předpoklady nejrůznějších teorií integrace, když uvádí, že většina zahraničních dělníků žije v Mladé Boleslavi bez rodin, což dramaticky ovlivňuje jejich životní styl a také jejich integrační strategie. Autoři zároveň pracují s představou integrace jako klíčového pojmu multikulturního soužití (ibid.: 13), přičemž každý z přicházejících cizinců si přináší určitý „integrační potenciál" v podobě osobních vlastností, schopností a aspirací (ibid.: 14), který musí být do jisté míry kompatibilní se „strukturálním integračním potenciálem" přijímající společnosti (ibid.: 14). Autoři tak předkládají určitou strukturně-funkcionalistickou představu sociální integrace, jejímž základem je akceptace určitých hodnot a představ sdílená cizinci i majoritou (integrační potenciál). Tento model však opomíjí fakt, že cizinci často zanechávají své rodiny v zemi původu a nemůže proto fungovat jako odpovídající vysvětlující rámec procesu integrace v Mladé Boleslavi.

Vnitřní kohezi populace zahraničních dělníků označují autoři za spíše slabou (ibid.: 29), což má za důsledek chování, které označují jako *dobrodružný životní styl*, který je častým zdrojem konfliktů mezi majoritou a zahraničními dělníky. Jak jsme se již zmínili dříve, stále větším deficitem sociální koheze trpí i majoritní společnost. Jak se to projevuje v kulisách moderního města, popisuje v jedné ze svých knih Jan Keller: „Město se rozpadá do tří typických částí: na straně jedné chátrající velká sídliště se sociálními byty, na straně druhé předměstí tvořená vilkami těch, kdo se stále ještě drží ve středních vrstvách, a konečně renovovaná historická centra měst obydlená těmi nejbohatšími" (Keller 2009: 122). Při analýze sociální integrace imigrantů se nutně musíme ptát: která z popsaných lokalit je „přirozenou" destinací (ve smyslu prostorovém) zahraničních dělníků?

Ať již hovoříme o jediném (národním) trhu práce, či lokálních trzích práce, jednou z jejich nejvýraznějších charakteristik je poptávka po flexibilitě. Jak pro zaměstnance, tak pro zaměstnavatele je flexibilita zásadní charakteristikou ovlivňující jejich budoucnost. Domácí pracovní síla je často vnímána jako neflexibilní, příliš vázaná na lokalitu. Síť sociálních vazeb doslova ukotvuje člověka sociálně i prostorově a v interakci se sociálním prostředím se vytváří hierarchie potřeb a motivů jednání, která se z pohledu zaměstnavatele může jevit jako problematická. Zahraniční zaměstnanci naproti tomu zanechávají svůj sociální život v místě svého původu a díky tomu zaměstnavatelům nabízejí daleko vyšší míru flexibility.

Frič a Remenárová spolu se svými spolupracovníky konstatují, že důvodem pobytu zahraničních zaměstnanců v Mladé Boleslavi je nemožnost „najít slušně placenou práci ve vlastní zemi" (Frič, Remenárová a kol. 2009). Striktně ekonomické důvody pobytu v Mladé Boleslavi jsou pro autory východiskem i při analýze forem sociální integrace. Ve zprávě jsou uvedeny dva základní typy integrace:

1) rudimentární integrace do pracovního prostředí;

2) hlubší sociokulturní integrace do sociálních sítí majoritní společnosti (ibid.: 41).

Zatímco v prvním případě se jedná vlastně jen o schopnost podřídit se rytmu vícesměnného provozu a rychlosti výrobní linky, druhá forma integrace je považován za vyšší, kvalitnější formu integrace. Autoři však blíže nedefinují, co přesně míní uváděnými ‚sociálními sítěmi majoritní společnosti'. S odkazem na již citovaného Jana Kellera (2009) můžeme v této souvislosti upozornit na skutečnost, že sociální sítě nemají univerzálně integrační charakter. Na jednu stranu různí aktéři využívají v různých situacích různé sociální sítě k dosažení svých cílů a na druhou stranu ne

všichni příslušníci majoritní populace mají automaticky přístup do všech sociálních sítí dané společnosti. Řada sociálních sítí má podobu klubů s více či méně exkluzivním členstvím. Jejich primárním cílem je tak paradoxně spíše vylučovat, nikoli působit inkluzivně. Zde není zcela jasné, zda očekávání vůči nim vztahovaná mohou imigranti naplnit.

Empirickou nejasnost a komplikovanost konceptu integrace dokumentují i sami autoři. Podle nich například migrační sítě na jednu stranu „představují nejen vhodné rekrutační kanály, ale dokážou pro nové rekruty vybudovat integrační předpolí, které jim pomáhá při odstraňování integračních bariér a podporuje je při vyhledávání a využívání integračních příležitostí" (Frič, Remenárová a kol. 2009: 42). V tomtéž odstavci však o několik řádek níže autoři zároveň tvrdí, že „vliv migračních sítí (...) nelze z hlediska hlubší sociokulturní integrace považovat za ideální. Ti respondenti, kteří měli v ČR vybudované silné národnostně zabarvené sociální zázemí, neměli tolik českých přátel, případně nejevili zvýšený zájem učit se česky (což platí hlavně pro Vietnamce). Domyšleno do důsledků, silný vliv imigračních sítí může v budoucnu vést k vytváření ne zcela integrovaných národnostních ostrovů uvnitř Mladé Boleslavi" (ibid.: 42). Napomáhají tedy migrační sítě, například odstraňováním bariér, integraci nebo jí naopak brání?

Diskutovaná studie svým celkovým vyzněním a na řadě míst i výslovně, nevidí zmiňované typy integrace jako dva nezávislé módy existence zahraničních zaměstnanců v Mladé Boleslavi, ale jako dvě sekvence procesu nazývaného ve svém celku sociální integrací. Na prvním místě je integrace do základních ekonomických struktur (skrze placené zaměstnání), po kterém následuje druhá fáze ‚hlubší integrace': „Ne každý zahraniční dělník má za cíl stát se loajálním a spolehlivým pracovníkem, který bude postupovat po žebříčku pracovní hierarchie vzhůru a bude rozvíjet své integrační kompetence" (ibid.: 43). Není zcela jasné, zda nároky na zahraniční zaměstnance, především ohledně jejich loajality k zaměstnavateli, nejsou přece jen přehnané, pokud sami autoři na jiném místě téže zprávy tvrdí, že „perspektiva jejich pracovní kariéry je mizivá, [imigranti] cítí, že jejich funkční postup je zablokovaný díky tomu, že jsou cizinci" (ibid.: 35).

Dobrat se funkčních způsobů integrace cizinců do české společnosti mimo jiné předpokládá odhalení skutečné funkce, jakou vykonávají, a skutečné pozice, v jaké se ve své většině nacházejí. „Důsledky nezvládnuté integrace v podobě zabetonované marginalizace a odcizení cizinců majoritní společnosti vytvořily podmínky bujení kriminality a terorismu. Proto je zřejmé, že aktuální výhodu velké pracovní flexibility agenturních zaměstnanců nelze povýšit nad dlouhodobé zájmy rozvoje Mladé Boleslavi a české společnosti vůbec" (ibid.: 58). Ve skutečnosti se zdá, že investice státu a samospráv do integračních snah budou jen zlomkem toho, co by ztráta dostupnosti vysoce flexibilní pracovní síly znamenala pro zaměstnavatele. Zde je pravděpodobně třeba hledat skutečné ekonomické náklady integrace.

1.6 Tvorba lokálních politik

Tvorba integračních politik na lokální úrovni znamená zvládání několika (potenciálních či aktuálních) třecích ploch současně. Jak ve své práci dokládá Michael Alexander, politické reprezentace moderních metropolitních oblastí, kde se legální i nelegální imigranti převážně koncentrují, „se musejí vypořádat se stále rozmanitější strukturou obyvatelstva, kde rozpory motivované socioekonomickými rozdíly jsou doprovázeny také rozpory sledujícími hranice etnické a náboženské" (Alexander 2007: 1). V této souvislosti je zajímavý závěr, ke kterému Alexander ve své analýze přístupu

lokálních autorit k problému imigrace v Amsterdamu, Paříži, Římě a Tel Avivu dochází: není obvyklé, aby měly metropolitní oblasti jednoznačně definovanou imigrační či integrační politiku. Obvykle jsou jednotlivá opatření k nalezení v nejrůznějších typech dokumentů, ať již politických či právních.

Z analýzy lokálních imigračních či integračních politik vyplývá, že je možné identifikovat tři základní typy faktorů ovlivňující tvorbu a implementaci těchto politik na lokální úrovni. Za prvé je to samozřejmě charakter populace imigrantů: jaký je například podíl žen a dětí, z jakých kulturních okruhů imigranti především pocházejí, jaký podíl obyvatelstva v dané lokalitě tvoří, zda danou lokalitu považují za cílovou destinaci či nikoli a podobně. Druhým významným faktorem je to, co Michael Alexander (2007: xi) s odkazem na Michela Foucaulta označuje jako „‘neviditelné struktury vědění‘ tvořící základ viditelných politických rozhodnutí“. V podstatě jde o očekávání či předsudky, které mohou tvůrci politik vůči imigrantům mít, stejně jako (často nereflektovaný) vliv minulých zkušeností. Třetím faktorem ovlivňujícím tvorbu politik na lokální úrovni jsou politiky definované a implementované na centrální úrovni. V tomto ohledu jde především o režim udělování povolení k dlouhodobému pobytu či pravidla pro udělování občanství, tedy zda se daná lokální reprezentace pohybuje v rámci exkluzionistického, asimilacionistického či pluralistického modelu, čemuž musí lokální strategie přizpůsobovat.

Je samozřejmě možné uvažovat i opačný směr, to znamená způsoby, jakými lokální praxe může být inspirací pro tvůrce politik na centrální úrovni. Anniken Hagelund a Hanne Kavli ve svém příspěvku konstatují, že inovace politik a procesních manuálů často přichází právě z lokální úrovně, od ‚street-level bureaucrats‘ kteří jsou v každodenním kontaktu s imigranty (Hagelund & Kavli 2009: 261).

V obecnější rovině pak obě autorky v citovaném textu upozorňují ještě na těsnou a často nereflektovanou souvislost mezi socioekonomickou integrací a asimilacionismem. Bez ohledu na to, zda tvůrci politik na centrální úrovni explicitně definují sociokulturní charakter integrace (tedy zda má jít o exkluzionismus, pluralismus či asimilacionismus), důraz na socioekonomickou integraci, tedy na začlenění na trhu práce, může být vnímán také jako důsledek silného asimilacionistického tlaku, který sám může být vnímán jako součást již zmíněných ‘neviditelných struktur vědění‘, které, do značné míry nereflektovaně, udávají směr politických rozhodnutí.

Willem Schinkel upozorňuje na jiný prvek objevující se u lokálních i centrálních tvůrců politik. Je to určitá fragmentace či virtualizace konceptu občanství. Stále více tyto politiky rozlišují mezi ‚inkluzí do národního státu‘ a ‚inkluzí do společnosti‘ (Schinkel 2010). Tedy přesto, že cizinci může být uděleno občanství (inkluze do národního státu), jeho inkluze do společnosti, tedy inkluze na lokální úrovni, do lokálních struktur, může být zpochybňována. Jde v zásadě o reakci na nezvládnutou sociální integraci osob, které v podobě pracovní migrace proudily od šedesátých let 20. století do rozvinutých zemí západní Evropy. Vzniká tak koncept ‚aktivního občanství‘ (Schinekl 2010: 274), který vyžaduje od cizinců jisté morální osvědčení, příslib loajality vůči přijímající zemi a přijímající společnosti. „Role státu se tak přesouvá od kontroly hranic národního státu ke *kontrole hranic ‚společnosti‘*“ (Schinkel 2010: 278). Pozorujeme zde první známky rozdělení státu a společnosti, tedy dvou entit, které se ještě před nedávnem zdály neoddělitelné. Toto rozdělení bude nepochybně klást stále větší požadavky na lokality, komunity a sousedství.

Na samotný fakt, že mezi centrální a lokální definicí imigrační a integrační politiky, a to zřejmě nejen v případě Nizozemska, zeje značná propast, upozornili nedávno ve svém textu Caelesta Poppelaars a Peter Scholten (2008). Teoreticky lze tuto propast podle autorů uchopit jako problém rozdílných rámců těchto politik na

centrální a na lokální úrovni. Zatímco na centrální úrovni je tento problém pojímán jako snaha včlenit individuální nově příchozí do imaginární národní komunity, na lokální úrovni jde primárně o řešení vyvstávající s příchodem těchto osob, přičemž lokální politické reprezentace se snažily tyto problémy řešit prostřednictvím nejrůznějších sdružení, která reprezentovala zájmy imigrantů, což mělo za následek to, že integrovány měly být celé skupiny cizinců. To na lokální úrovni přispívá k výrazné ‚etnizaci' problému integrace.

V neposlední řadě je třeba vidět také to, že ať již na centrální nebo na lokální úrovni, integrační snahy jdou často proti přirozeným zájmům nejsilnějších ekonomických aktérů - zaměstnavatelů. Jejich zájem na integraci je ve skutečnosti velmi malý, protože mají zájem na vysoce flexibilní pracovní síle, jinými slovy na pracovní síle ‚osvobozené' od všech vazeb primární sociability, atomizované, zbavené sociální ochrany. V moderních společnostech splňují tyto podmínky v zásadě pouze ekonomičtí migranti přicházející vydělat peníze. Jako takoví jsou zaměstnavateli často vyhledáváni. Tak, jak je integrační snahy těchto vlastností zbavují, tak mohou ztrácet svou atraktivitu v očích potenciálních či aktuálních zaměstnavatelů. Je to i tento rozpor, který by integrační strategie a koncepce měly brát v úvahu.

Abdelmalek Sayad ve své analýze diskurzů integrace, jinými slovy symbolických výměn mezi majoritní populací a imigranty, dochází k závěru, že první integrační krok ekonomičtí migranti činí již v okamžiku, kdy se stávají součástí „světového trhu námezdní práce"[13] (Sayad 2004: 222), přičemž je nutné si uvědomit, že většina z nich do té doby žila mimo tento trh. Zároveň upozorňuje, že integrovat je schopen pouze celek, který je sám dostatečně integrovaný, a to, co je dnes ve skutečnosti v sázce, „je integrace celku" a nikoli „integrace několika cizinců či outsiderů do tohoto celku" (Sayad 2004: 222). A to je nakonec podle Sayada tím nejhlavnějším důvodem, proč o integraci musíme přemýšlet a hovořit. Zvláště pak za situace, kdy, jak tvrdí John Gray, se „v kontextu globálního svobodného trhu inkluzivní společnost stává nedosažitelným ideálem" (Gray 2000: 35).

[13] Sayad zde popisoval především situaci imigrantů přicházejících do Francie ze severní Afriky, to znamená především drobné rolníky, které okolnosti přinutily vstoupit do řad ‚světového proletariátu'.

2. Institucionální zabezpečení integrace přistěhovalců v Brně

Miroslava Rákoczyová, Robert Trbola

Nejednoznačnost pojmu sociální integrace přistěhovalců, již nastínila předcházející kapitola, je spojena s komplexností celého integračního procesu a s pluralitou zainteresovaných aktérů, kteří se jej účastní a ovlivňují jeho průběh. Významnou charakteristikou sociální integrace přistěhovalců je totiž její multidimenzionalita, ve smyslu širokého spektra oblastí a mechanismů, které zahrnuje (viz např. Bosswick, Heckman 2006), a také víceúrovňovost, tedy skutečnost, že sociální integrace probíhá souběžně jak na úrovni osobních interakcí (tj. na úrovni mikrosociální), tak na úrovni vztahů institucionálních a makrosociálních (více viz Asselin et al. 2006). Jednotlivé dimenze i úrovně sociální integrace jsou přitom vzájemně provázané a celkový průběh integrace je tak výslednicí všech těchto simultánně probíhajících dílčích procesů. Je zřejmé (a v tomto ohledu panuje shoda jak v akademickém diskurzu, tak v sociálně-politických dokumentech), že sociální integrace přistěhovalců je oboustranným procesem, v němž cizinci i hostitelská společnost v důsledku vzájemných interakcí nabývají nových rysů, dochází k jejich proměně (viz Parekh 2000, Brubaker 2001, Martikainen 2009, Rada EU 2004, Vláda ČR 2011 ad.). Hostitelská společnost ovšem definuje podmínky pro sociální, kulturní, politickou a ekonomickou participaci a je tedy, jak poznamenávají Bosswick s Heckmannem (2006:11), tím, kdo v tomto obousměrném procesu disponuje větší mocí i prestiží. Na straně hostitelské společnosti přitom do procesu sociální integrace vstupuje celá řada aktérů, kteří mají různou moc, teritoriální i věcnou působnost, liší se - mimo jiné - mírou cílenosti na cizince i vybaveností lidským a ekonomickým kapitálem.

Jak upozorňujeme v předcházející kapitole, hostitelská společnost je vnitřně diferencovaná, což se projevuje jak v procesech sociální exkluze uvnitř této společnosti, tak i v postojích k cizincům a jejich sociální integraci. Výzkumy veřejného mínění v ČR ukazují, že většina domácí populace ve vztahu k cizincům vyjadřuje do značné míry požadavky, které směřují pouze k dílčí (tzv. segmentované) integraci. Projevuje se to zejména v začlenění cizinců na trh práce: všeobecné očekávání, že cizinec bude pracovat, je totiž doprovázeno požadavkem, aby nekonkuroval domácím pracovníkům a obsazoval pouze pracovní místa, o něž domácí nemají zájem. V regionech, které se potýkají s nedostatkem volných pracovních míst, by pak měla být zahraniční zaměstnanost omezována (blíže viz Pořízková, Rákoczyová 2010). Stejná šetření (např. CVVM 2009, Chaloupková, Šalamounová 2006) však současně ukazují vysoký tlak na osvojení českého jazyka a na maximální přizpůsobení cizinců místním zvyklostem, tedy na jejich kulturní asimilaci. Tato očekávání ovšem ve společnosti, v níž je začlenění do společnosti do značné míry podmíněno dosažením určité úrovně spotřeby, vyjadřují ochotu hostitelské společnosti začlenit cizince pouze na okrajové pozice s nízkým sociálním statusem.[14] Takové postoje veřejnosti pak zesilují existující bariéry (např. jazykové či kulturní), které cizinci musejí překonat, pokud usilují o plnohodnotné začlenění do hostitelské společnosti. Je zřejmé, že další bariéry integrace cizinců vyplývají z reálné činnosti institucí a některé jsou nastaveny - ať už záměrně či nezáměrně - v opatřeních veřejné politiky; případně mohou vyplývat z jejich implementace.

[14] Nutno ovšem podotknout, že tyto postoje se vztahují zejména k cizincům z méně vyspělých zemí.

Hostitelská společnost na druhou stranu vytváří také mechanismy na podporu sociální integrace cizinců. Například integrační politiky představují soubor opatření, jejichž cílem je právě podpořit procesy úspěšné sociální integrace přistěhovalců a jako takové zahrnují nejen formální povinnosti pro migranty, ale také institucionalizovanou pomoc na podporu jejich plnění. Sociální integraci podporují i aktivity nestátního neziskového sektoru a případně dalších subjektů (např. zaměstnavatelů či vzdělávacích zařízení).[15]

Vzhledem ke komplexnosti integračního procesu je nezbytné, aby integrační politika měla multidimenzionální charakter a aby do ní byli efektivně zapojeni jednotliví aktéři z různých úrovní veřejné správy (od evropské až po lokální). Na místní úrovni by se do procesu podpory sociální integrace přistěhovalců měli vedle místních samospráv zapojovat také další klíčoví aktéři, jako jsou neziskové organizace, zaměstnavatelé a jejich sdružení, odbory, sociální firmy, státní instituce (např. úřady práce), vzdělávací instituce, sdružení přistěhovalců, sportovní kluby, církve ad. Předpokladem efektivního působení integrační politiky pak je spolupráce mezi zúčastněnými subjekty jak na stejné úrovni veřejné správy, především pak v lokalitách (tzv. horizontální spolupráce), tak mezi různými úrovněmi veřejné správy (tzv. vertikální spolupráce). Obě formy spolupráce vyžadují vzájemnou komunikaci, ale také koordinaci a zainteresovanost včetně politické vůle k podpoře sociální integrace cizinců.

V následujícím textu věnujeme pozornost institucím veřejného a občanského sektoru, které jsme identifikovali jako aktéry sociální integrace přistěhovalců ve městě Brně. Při jejich vymezení jsme vycházeli jednak z jejich faktické činnosti v oblasti integrace cizinců, tedy jejich zaměření na pomoc cizincům žijícím v ČR, a jednak z jejich působnosti v oblastech, které jsou - v teorii - považovány za klíčové oblasti integrace cizinců, například zapojení na pracovní trh nebo získání jazykových kompetencí. Tyto organizace svojí činností, případně nečinností, významně ovlivňují podmínky integračního procesu. V první části krátce charakterizujeme Brno z hlediska přistěhovalectví, dále se zaměříme na charakteristiku jednotlivých aktérů a jejich přístupu k sociální integrace v lokalitě a vzájemných vztahů mezi nimi. Naším cílem je ukázat na příkladu vybraného města jak potenciál jednotlivých aktérů, tak také problémy a bariéry, které vznikají s ohledem na selhání v oblasti spolupráce mezi nimi.

2.1 Metodický postup

Předkládaná případová studie vychází z výzkumu (2009) provedeného za účelem rozpoznání strategií a interakcí aktérů sociální integrace přistěhovalců v rámci lokálních struktur. Pro jasnější identifikaci rolí aktérů z řad veřejné správy v procesu sociální integrace přistěhovalců v místních podmínkách bylo vybráno město Brno, především z důvodu kvalitní znalosti terénu, existence určitých vazeb na jednotlivé aktéry v rámci lokality a především v souvislosti s vysokým podílem populace přistěhovalců (viz tab. č. 1). Případová studie tak volně navazuje na výstupy z tematicky předřazené studie,[16] které rozvíjí hlubší analýzou procesu integrace přistěhovalců v kontextu aktivit a vzájemných interakcí všech zainteresovaných institucí veřejné správy v konkrétní vybrané lokalitě. Studie tak vedle porozumění lokálním strategiím integrace cizinců v Brně a jeho přilehlém okolí identifikuje zejména role a postavení

[15] Podpůrné mechanismy navíc bezesporu fungují také mimo formální, institucionalizované struktury, jimiž se však v této studii blíže nezabýváme.

[16] Lokální strategie integrace cizinců v ČR I. /RÁKOCZYOVÁ, Miroslava - TRBOLA, Robert; Praha, VÚPSV, v.v.i. 2008. 74 s., lit., obr., tab., příl.

jednotlivých institucí činných v tomto procesu a pokouší se rozkrýt silné i slabé stránky vzájemných interakcí v rámci koordinace aktivit na podporu a rozvoj vhodných podmínek pro vzájemné soužití v rámci územně vymezeného prostoru. Cílem studie je ukázat přístupy stěžejních aktérů v dané lokalitě k otázkám souvisejícím s kvalitním začleněním přistěhovalců do lokální společnosti. V souladu s cílem studie se tedy v následujícím textu zabýváme především otázkami týkajícími se institucionálního zabezpečení integrace, strategií, postojů, přístupů a postavení jednotlivých institucí v síti zainteresovaných aktérů, jejich potenciálem, ale také potenciálem jejich zaměstnanců účastnit se podpory tohoto procesu a také analýzou nejrůznějších bariér, se kterými se jednotlivé organizace potýkají při tvorbě a realizaci souboru opatření, případně aktivit, na podporu úspěšné sociální integrace „svých" přistěhovalců. Jak je institucionálně zabezpečena integrace cizinců v rámci organizačních struktur veřejné správy ve městě Brně? Které instituce se podílejí na integraci cizinců a jak spolupracují a koordinují činnost na podporu integrace přistěhovalců? Jaké nástroje k tomu využívají a jaká je míra jejich přínosu v tomto procesu? Jaké bariéry mohou komplikovat úspěšné začleňování přistěhovalců do běžného života místní společnosti v kontextu podpůrných aktivit jednotlivých institucí? To jsou stěžejní otázky, na něž se pokoušíme najít odpovědi v analytické části případové studie.

V souladu s naplněním cíle studie jsme při výzkumu integračních strategií za použití kvalitativní metody vycházeli ze dvou základních zdrojů informací: (1) **soubor rozhovorů s pracovníky vybraných institucí** významných v procesu sociální integrace ve městě Brně (viz tvorba výzkumného vzorku) a (2) relevantní legislativní normy a **dokumenty vybraných institucí** (komunitní plán sociálních služeb, rozvojové a strategické dokumenty Magistrátu města Brna a rozvojové a strategické dokumenty Jihomoravského kraje, dále pak internetové prezentace, výroční zprávy a další relevantní dokumenty neziskových organizací a ostatních institucí vybraných pro výzkum), doplněné o **databáze českého statistického úřadu a VÚPSV, v.v.i.** týkající se cizinců. Kvalitativní metoda výzkumu byla zvolena především s ohledem na širší možnosti citlivější identifikace postojů jednotlivých respondentů v rámci polostrukturovaných rozhovorů a zejména pak s ohledem na přesnější zacílení pozornosti na předem vytyčená témata výzkumu.

Vedeni snahou o co možná maximální saturaci sítě místních aktérů zabývajících se integrací přistěhovalců jsme při vytváření souboru respondentů pro výzkum vycházeli zejména z poznatků zahraničních studií realizovaných v této oblasti, zkušeností z předchozího vlastního výzkumu (viz Rákoczyová, Trbola: 2008) a také z analýzy dokumentů klíčových institucí podílejících se na veřejném životě ve městě Brně. Podmínkou pro výběr instituce (organizace) do výzkumného souboru byl fakt, že se tato úplně nebo částečně v souladu se svým posláním při výkonu svých aktivit setkává s problematikou integrace cizinců do majoritní společnosti. Na základě získaných informací byl vytvořen soubor vybraných institucí a organizací napříč celým spektrem aktérů sociální integrace přistěhovalců ve městě Brně. V další fázi bylo osloveno 21 zástupců těchto aktérů[17] (viz následující tabulka), se kterými byly v letech 2008 a 2009 realizovány rozhovory.

[17] Zástupci aktérů rozuměj pracovníci, kteří se v dané organizaci ať už plně, či v rámci určitého výčtu aktivit zabývají problematikou integrace přistěhovalců jako agendou či objektem zájmu (základní oblasti komunální či sociální politiky a agenda sociální pomoci v případě státních a samosprávných institucí, tvorba strategických dokumentů a realizace opatření v případě lokálních zástupců státní moci, agenda sociální péče a především sociální práce, spolu s koordinací sociální integrace především v případě NNO).

Tabulka č. 1 **Seznam organizací a počtu respondentů účastnících se výzkumu**

typ organizace	počet rozhovorů
Magistrát města Brna	**3**
Jihomoravský kraj	**2**
zástupce politické sféry (Výbor pro národnostní menšiny)	**1**
úřad práce	**4**
složky Policie ČR	**2**
zástupce zaměstnavatelů	**1**
zástupci neziskového sektoru	**7**
zástupce kulturně-vzdělávací instituce	**1**
celkem	**21**

Scénář rozhovoru s jednotlivými zástupci byl modifikován podle typu organizace při současném zohlednění poslání a typu aktivit, které jsou ve vztahu k přistěhovalcům realizovány. Jednotlivé otázky v rámci rozhovoru byly tematicky rozděleny do několika bloků ve vztahu k předmětu zájmu a v souladu s výše uvedenými dílčími otázkami výzkumu. Sekundární analýza dokumentů jako doplňující technika výzkumu byla použita jak při tvorbě scénáře pro jednotlivé zástupce aktérů sociální integrace, tak i jako zdroj doplňujících informací k datům získaným rozhovory.

2.2 Obecná charakteristika struktury přistěhovalců v Brně

Podobně jako v jiných evropských zemích, také v České republice směřuje podstatná část cizinců do větších měst, která skýtají lepší ekonomické příležitosti. Cílem migračních toků je zde především Praha, ve které žije asi třetina všech cizinců s pobytem v ČR a podíl cizinců na místní populaci se blíží k hranici 12 %.[18] Z hlediska podílu cizinců na populaci jsou ovšem v ČR také místa, v nichž cizinci tvoří ještě významnější skupinu (např. Plzeň, Pardubice nebo Mladá Boleslav).[19] K určité koncentraci cizinců dochází také v Brně, v němž se podíl cizinců pohybuje nad celorepublikovou hodnotou (činící 4,05 %) a v současnosti dosahuje 5,8 % obyvatel. Jak je přitom zřejmé z tabulky č. 2, počet cizinců v Brně v posledních letech stoupá.[20]

Tabulka č. 2 **Vývoj počtu cizinců s pobytem**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ČR	231 608	240 421	254 294	278 312	321 456	392 315	438 301	433 305	425 301
Jihomoravský kraj	20 039	22 668	23 913	24 234	27 983	32 606	35 730	37 050	36 107
Brno-město	10 673	11 773	12 284	12 365	14 730	17 059	20 133	21 562	21 414
Brno-venkov	2 429	3 371	4 803	5 284	5 728	7 096	6 276	6 051	5 168

Zdroj ČSÚ, nezahrnuje osoby s uděleným azylem

[18] K 30.9.2010 tvořili cizinci 11,9 % obyvatel Prahy.

[19] Vysoký příliv cizinců po roce 2000 v důsledku rychlého růstu především zahraničních investic do těchto oblastí s tradičně vysokou koncentrací průmyslových výrob.

[20] Stejně tak se výrazně zvýšil podíl cizinců na místní populaci, který například v roce 2005 činil pouze 3,4 %. Výjimku tvoří pokles cizinců v roce 2010 s největší pravděpodobností zapříčiněný soudobou hospodářskou krizí. Tento pokles v počtu cizinců na území ČR však kopíruje celorepublikový trend.

S ohledem na vysokou dynamiku přírůstku cizinců v posledních letech došlo k poklesu podílu cizinců s trvalým pobytem. V současné době má trvalý pobyt 40 % cizinců žijících ve městě Brně.

Mezi cizinci žijícími v Brně převládají občané třetích zemí. Dostupná data k 31.12.2009 ukazují, že tvoří asi 75 %[21] jejich celkového počtu. S ohledem na předchozí umístění pobytového azylového střediska v Zastávce u Brna[22] pak byl tento podíl ještě výraznější v okolí Brna - v okrese Brno-venkov dosáhl ke konci roku 2008 dokonce 77 %,[23] v roce 2009 se však podíl cizinců z třetích zemí snížil na 75 %. Jedná se zejména o občany Ukrajiny a Vietnamu; mezi cizinci ze zemí EU pak převažují občané Slovenska.

Ačkoliv povaha dat neumožňuje určit přesnou míru **zaměstnanosti cizinců**, je zřejmé, že většina cizinců pobývajících v Brně je ekonomicky aktivní, a to především v postavení zaměstnanců; každý sedmý pak provozuje živnost. Asi polovinu zahraničních zaměstnanců tvoří cizinci z třetích zemí, kteří v naprosté většině (v 90 %) pracují na základě vydaného pracovního povolení.[24] Z dostupných statistik není zřejmý podíl cizinců z třetích zemí mezi cizinci-živnostníky působícími v Brně, obecně ovšem v ČR platí, že se živnostenskému podnikání věnují výrazně častěji přistěhovalci z třetích zemí než cizinci ze zemí EU/EHP. Lze proto předpokládat, že i v JMK bude jejich podíl vysoký.

Jak ukazuje graf č. 1, zahraniční zaměstnanost v Brně zaznamenala mimořádný nárůst v období let 2004-2008, kdy se počet pracujících cizinců ztrojnásobil. Vysokou dynamiku přitom zaznamenala zejména zaměstnanost cizinců z třetích zemí, což dokazuje vývoj počtu udělených pracovních povolení: zatímco v roce 2004 bylo na základě pracovního povolení zaměstnáno méně než 1000 cizinců, v roce 2008 jejich počet přesahoval deseti tisícovou hranici.

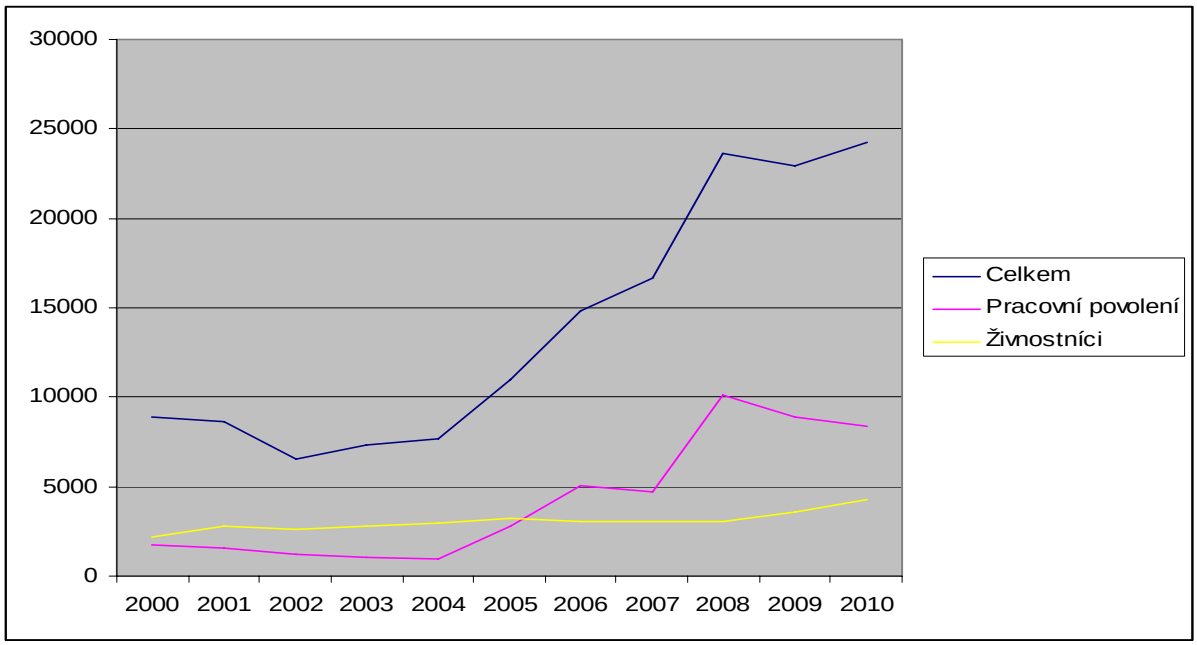
[21] http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/7D0057210D/$File/c01a05.pdf)

[22] V roce 2010 se změnil status tohoto střediska na Přijímací středisko MV ČR.

[23] zdroj dat: Ředitelství cizinecké policie Brno, vlastní výpočty

[24] zdroj dat: Horáková (2010)

Graf č. 1 **Vývoj zaměstnanosti v Brně-městě (1999-2010)**



Pozn.: Zaměstnanost zahrnuje cizince v postavení zaměstnanců, živnostníků a nezaměstnaných.
Zdroj dat: Horáková (2010), data k 31.12.2010 Úřad práce Brno-město (2011)

Ekonomický vývoj se promítl také do úrovně **registrované nezaměstnanosti** cizinců. Jak ukazují data za okres Brno-město, došlo v průběhu prvního pololetí roku 2009 k nárůstu nezaměstnanosti občanů EU, tak také občanů třetích zemí. Nezaměstnanost obou skupin přistěhovalců se ještě zvýšila v průběhu roku 2010 a její procentní nárůst během dvou let činil 62,3 %. Do registru uchazečů o zaměstnání jsou přitom zařazováni pouze ti občané třetích zemí, kteří v ČR pobývají na základě povolení k trvalému pobytu. Tato možnost se tedy týká pouze malé části cizinců pocházejících ze zemí mimo EU.

Mezi nezaměstnanými v registru úřadu práce tvoří nejvýznamnější skupinu občané Slovenska a Ukrajiny. Z třetích zemí se v evidenci vyskytují v relativně vyšším počtu také občané Arménie (27), Ruské federace (31) a Polska (26).

Tabulka č. 3 **Uchazeči o zaměstnání v evidenci úřadu práce v Brně-městě**

	12/2008	06/2009	3/2011	nárůst 2011/2008
EU	167	261	297	77,8 %
- z toho Slovensko	134	212	228	70,1 %
3. země	234	320	354	51,3 %
- z toho Ukrajina	70	114	147	110 %
celkem	401	581	651	62,3 %

Zdroj dat: Úřad práce Brno-město; vlastní výpočty

2.3 Instituce v procesu integrace

Na integraci cizinců na lokální úrovni v Brně se ve větší či menší míře podílí současně několik institucí reprezentujících státní správu, samosprávu, zaměstnavatele i nevládní sektor. Ve srovnání se zjištěními dosavadních výzkumů (viz např. Rákoczyová, Trbola 2008) a v souladu s ekonomickou krizí došlo k několika výraznějším posunům ve vnímání problematiky sociální integrace přistěhovalců v lokálních strategiích rozvoje místní společnosti. Zvýšila se intenzita tematické diskuse mezi jednotlivými aktéry s potenciálem ovlivnit proces sociální integrace přistěhovalců na lokální úrovni. V následujícím textu přinášíme analýzu možností i omezení stěžejních organizací, které vstupují do tohoto procesu a různou měrou se účastní na jeho efektivním průběhu. Současně se snažíme poukázat na vzájemné vazby mezi těmito organizacemi a na vliv těchto vazeb na efekty plynoucí z návrhů a realizace opatření na podporu integrace v lokálním prostředí města Brna.

2.3.1 Magistrát města Brna

Ve vyspělých evropských zemích, které mají delší zkušenost s imigračními toky, představují místní samosprávy významné aktéry, kteří formulují strategie sociální integrace přistěhovalců. Předností lokálních přístupů je zejména jejich schopnost zohlednit v uplatňovaných přístupech specifické lokální podmínky integrace a vytvářet opatření „šitá na míru". V současné době je proto v zemích západní Evropy řada kompetencí v oblasti integrace přistěhovalců přenesena na lokální vlády,[25] a tak se v evropských městech rozvíjejí specifické lokální strategie integrace cizinců, které se navzájem často liší výrazněji než národní strategie.[26] Studie VÚPSV[27] zaměřená na analýzu lokálních integračních strategií v České republice však ukázala nízký stupeň angažovanosti městských úřadů a magistrátů v oblasti sociální integrace přistěhovalců pobývajících v dané lokalitě, která se odrážela v nerozvinutosti (a typicky dokonce v celkové absenci) této agendy. Podobně tomu bylo také v Brně, kde otázky integrace cizinců představovaly zcela okrajovou záležitost.

Organizační zabezpečení agendy sociální integrace

Z hlediska organizačního zabezpečení integrace cizinců na brněnském magistrátu nedošlo k výraznějším změnám ani v posledních letech, které jsou v ČR spojeny se zvýšeným zájmem o život cizinců (zejména v souvislosti s hospodářskou krizí a jejími dopady). Agenda integrace cizinců je součástí pracovní náplně **poradce pro národnostní menšiny**, který působí na oddělení spolupráce a rozvoje Odboru sociální péče MMB. Jeho pozice se vyznačuje kumulací agend, přičemž dominantně je zaměřena na oblast národnostních menšin žijících na území města Brna. Ve vztahu k cizincům tento pracovník, podle vlastního vyjádření, reálně zastává zejména administrativu spojenou s aktivitami podpory bydlení azylantů v rámci Státního integračního programu. Vedle toho je ovšem současně tajemníkem **Poradního orgánu pro otázky integrace cizinců** (dále jen Poradní orgán) a reálně tak zajišťuje jeho činnost. Poradní orgán založil MMB v roce 2001, a to na základě přímé výzvy vlády[28] spojené se schválením

[25] Alexander, 2007

[26] op. cit.

[27] VÚPSV, v.v.i. 2008

[28] Usnesení vlády č. 1266 z roku 2000

Koncepce integrace cizinců a snahou zapojit do procesu jejího naplňování také nižší úrovně veřejné správy. Poradní orgán je složen ze zástupců institucí, které MMB považuje za aktéry integrace cizinců v Brně. Z interních pracovníků MMB jsou v něm zastoupeni pracovníci vybraných odborů (odbor sociální péče, odbor zdraví, bytový odbor, odbor kultury) a pracovník městské policie, dále se jedná o zástupce neziskových organizací (SOZE, OPU, Diecézní charita), státních organizací (finanční úřad, živnostenský úřad, policie), krajské samosprávy, odborů a také médií (kteří se ovšem zpravidla zasedání neúčastní). V čele Poradního orgánu stojí politik, který je do této pozice delegován primátorem města. Podle dřívějších rozhovorů je ovšem zřejmé, že tato pozice je spíše formální a reálně chod Poradního orgánu zajišťuje její tajemník. V současné době se jednání za politickou reprezentaci města aktivně účastní zastupitelka, která předsedá **Výboru pro národnostní menšiny.**[29] Poradní orgán představuje především určitou platformu k vzájemné výměně relevantních informací mezi aktéry integrace z řad institucí působících ve městě Brně. Jeho členové se scházejí na zasedáních, která se konají zpravidla dvakrát ročně.

Přístup MMB k integraci přistěhovalců

V rozhovorech s aktéry integrace ve městě Brně se projevil všeobecný předpoklad, že právě město by mělo sehrávat při integraci cizinců klíčovou úlohu a mělo by nést odpovědnost za podporu tohoto procesu, který je v zájmu přistěhovalců i občanů města. Tak např. na otázku „Koho považujete za takové ty důležité aktéry v procesu integrace na té lokální úrovni?" odpovídal pracovník cizinecké policie následovně.

> *Obec. Ta je na prvním místě. […] Obec pod sebou má řadu možností a nástrojů, taky odborů, že, pracovišť specializovaných. Obec významnou měrou rozhoduje o bydlení. Obec je propojená s úřady práce, může s nimi komunikovat, může s nimi vytvářet řadu zajímavých projektů. Obec dohlíží na sociální politiku, rozděluje sociální dávky, stará se o sociálně potřebné. Obec je často zřizovatelem školských zařízení. Takže dohlíží třeba na to, když je tam poměrně značná menšina třeba nějakých cizích dětí, měla by dohlížet na to, jakým způsobem je ta škola řízena, jestli se tohleto bere třeba v úvahu. Takže kam se podívám, tam, obec je zřizovatelem například obecní policie. Obec skutečně má významný a klíčový vliv a je to klíčový partner. Nebo řekla bych jako spojenec.*

Objektivně však MMB tuto roli dlouhodobě nenaplňuje. Zejména MMB nevytváří koncepční a ucelený přístup k integraci cizinců a dokonce i jediný pracovník, do jehož kompetencí tato agenda spadá, považuje vytvoření městské integrační strategie za zbytečné.

> *Myslím si, že v současné době nějakou takovou koncepci dělat, tak necítím, že by to k něčemu bylo. Protože nevíte, co se odehraje v budoucnu. To znamená, my třeba reagujeme, jak jsem vám říkal, na potřeby montoven. Budou propouštět, co to může přinést. Ale udělat nějakou, to by pak jste měla dodatek číslo jedna, dodatek číslo dvě, nějakého toho materiálu. Nevidím důvod, že by třeba to bylo nutný. A nevím, že by to nějaký město mělo.*

Uvedená citace vystihuje významný rys přístupu MMB k otázce integrace cizinců - ta je spojována především se snahou o zajištění pořádku a o eliminaci sociálních problémů v lokalitě s důrazem na životní podmínky majoritní populace. Sociální integrace je pojímána spíše v individuální rovině jako **krizová intervence** v situaci vážných (existenčních) problémů přistěhovalců a jejich rodin, v rovině společenské

[29] Tento výbor se v posledních letech také dílčím způsobem hlásí k otázkám integrace cizinců.

pak jako krizová opatření, pokud by rozsah problémů populace přistěhovalců přerostl ve vážný sociální problém na území města. Tento důraz na „problémovost" cizinců jako předpoklad aktivity městských úřadů se projevil již ve studii VÚPSV[30] a představoval jeden ze základních rysů přístupu místních samospráv v ČR v této sociálně-politické oblasti. V souvislosti s nastupující krizí vzrostlo v roce 2008 také očekávání zástupců MMB, že by se cizinci na území města mohli skutečně dostat do situace vyžadující intervenci, tedy že by se situace významného počtu cizinců natolik zhoršila (zejména v návaznosti na očekávaná hromadná propouštění), že by začali představovat závažný sociální problém. Hospodářská krize a s ní spojená očekávání tak sloužila jako katalyzátor zájmu MMB o cizince pobývající na území města Brna a vedla k vytvoření **pracovní (integrační) podskupiny Poradního orgánu pro integraci cizinců,** jejímž posláním bylo vytvoření krizového scénáře pro případ hromadného propouštění cizinců. Práce v této podskupině se účastnili zástupci MMB, krajského úřadu, neziskových organizací a úřadu práce. Očekávaný vznik sociálního problému skutečně vedl k aktivaci MMB, resp. Poradního orgánu, jak o tom svědčí následující výpověď:

> *Musím říct, že tato skupina pracovala velmi intenzivně a byla jsem překvapená, jaký byl zájem o práci v té skupině, protože i když se jednou za půl roku setkává nějaký poradní orgán pro cizince, vždycky tam chyběla jakákoliv aktivita.*

Výsledkem činnosti pracovní podskupiny Poradního orgánu byla identifikace skupin cizinců nejvíce ohrožených hromadným propouštěním a následným sociálním vyloučením (pádem na „sociální dno")[31] i návrhy opatření na zmírnění krizové situace. Navrhovaná opatření zahrnovala například informační činnost (letáky s důležitými kontakty a varováním před důsledky pádu do nelegálního postavení v ČR), zřízení krizové linky s vyškoleným pracovníkem v oblasti pobytu cizinců, vytvoření databáze tlumočníků a databáze zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají cizince, a vytipování ubytoven, jejichž služeb by bylo možné využít v případě krize. V návaznosti na tyto návrhy proběhla také jednání zástupců města s provozovateli ubytoven na území města:

> *Bylo jednání s různými ubytovnami, kde se ti cizinci sdružují […] a s vybranými ubytovnami je domluva taková, že kdyby začal problém, tak oni jsou schopni nějakým způsobem uvolnit místa pro zachycení těch nejhorších případů, kdy by to muselo řešit město. Že by si to od nich město pronajalo.*

Přestože krizová situace tohoto typu v průběhu roku 2009 na území města Brna nenastala, příprava na ni odhalila potenciál Poradního orgánu zprostředkovat intenzivnější spolupráci mezi MMB a dalšími aktéry integrace. Za významnou lze považovat skutečnost, že se práce podskupiny aktivně účastnil také zástupce politické reprezentace města.

Vedle důrazu na případná krizová opatření je z hlediska vývoje agendy sociální integrace přistěhovalců dalším charakteristickým rysem přístupu MMB důraz na **podporu části přistěhovalců**, která je považována za elitní. Zejména se jedná o zástupce zahraničních investorů a jejich rodinných příslušníků a částečně také o vysoce kvalifikované pracovníky, univerzitní profesory a vědce (kde je ovšem iniciativa očekávána zejména na straně akademické sféry). Vytvoření podmínek pro integraci (ve smyslu dobrých životních podmínek) je pak vnímáno jako součást rozvojové strategie města, a to především ve snaze o zvýšení investic do místního průmyslu a růst prestiže

[30] VÚPSV, v.v.i. 2008.

[31] Ze záznamů jednání pracovní podskupiny je zřejmé, že tento sociální propad cizinců členové pracovní podskupiny spojují také s rozvojem sociálně-patologických jevů, popřípadě kriminality. Krizová intervence je tak legitimována nejen individuální pomocí, ale také společenským zájmem.

města. Významným faktorem rozvoje takového přístupu byla dobrá vyjednávací pozice těchto cizinců projevující se ve schopnosti zástupců zahraničních investorů formulovat své požadavky a diskutovat je s vysokými představiteli MMB.

Na MMB se za těchto okolností vytvořil přístup, který rozděluje cizince na dvě skupiny stojící na opačných pólech sociální stratifikace imigrantů:

Na jedné straně je v rámci integrace přistěhovalců uvažováno o skupině, pro niž pracovníci MMB používají označení „VIP", „kravaťáci", „bezproblémoví" nebo „expat". Jejich požadavkům by bylo, podle výpovědí těchto pracovníků, vhodné vycházet co nejvíce vstříc. Nabízet elitní školu s výukou v cizím jazyce, umožnit nadstandardní ubytování („s výhledem na Petrov"), zajistit kulturní a společenské vyžití, golfové hřiště atd. Právě v souvislosti s integrací této skupiny cizinců bylo nejčastěji zmiňováno zamýšlené zřízení mezinárodního domu, tedy místa, v němž by bylo cizincům poskytnuto například zázemí pro vzájemné setkávání a informační servis. Podpora těchto cizinců by pak byla spojena s rozvojem možností také pro místní elitu z řad domácí populace.

> *Najednou by z toho byla škola VIP, první kategorie, elitní, nějaká kadetka, že by tam všichni chodili a najednou se divili, jak to, že se tam teď děcka nedostanou… (o vizi vzniku školy s výukou v angličtině v Brně - pozn. autora)*

Na straně druhé zájem v rámci integrace směřuje ke skupině, kterou někteří pracovníci MMB v rozhovorech označili jako „gastarbeiteři" (i když s upozorněním, že od tohoto označení ustoupili, protože by se mohlo dotyčných dotknout) nebo dokonce výrazem „nějaký pobuda". Bez ohledu na označení této skupiny se jedná o ty cizince, kteří v Brně pracují na dělnických pozicích a jsou ohroženi sestupnou sociální mobilitou. Právě vůči této skupině pak je uplatňován výše uvedený „krizový přístup", tedy pomoc pouze při mimořádných životních problémech. V tomto smyslu také došlo k zařazení cizinců ohrožených sociálním vyloučením do procesu komunitního plánování sociálních služeb ve městě Brně.

Toto duální vnímání cizinců vyřazuje z agendy sociální integrace značnou část cizinců, které nelze zařadit ani do jedné z uvedených okrajových skupin. Svědčí také o skutečnosti, že MMB vnímá svoji roli v oblasti sociální integrace přistěhovalců zejména v kontextu podpory rozvoje města ke spokojenosti majoritní populace (podpora investic a přílivu mozků, ochrana proti sociální patologii a sociálním problémům obecně); specifickým potřebám cizinců obecně pozornost věnována v rámci této agendy prakticky není.

Zájem o vytvoření příznivých podmínek pro integraci elitní části imigrantů je sám o sobě pozitivní. Za problematické však lze považovat, pokud se stane dominantní oblastí agendy sociální integrace. Je zřejmé, že část představitelů MMB v situaci očekávaných sociálních problémů cizinců přesunuje svůj zájem k ohroženým skupinám migrantů. Nicméně důraz na elitní vrstvu imigrantů byl u některých pracovníků MMB, kteří zastávají z hlediska agendy integrace přistěhovalců významné pozice, velmi výrazný. To je patrné také z odpovědi jednoho z nich na otázku, co si představuje jako integraci přistěhovalců:

> *Aby tedy to město bylo kosmopolitní, to znamená, zabezpečilo všechno, co ten cizinec potřebuje. To znamená využití volného času, perfektní nabídku aktivit, i pro děti, právě teda nabídku té anglické školy, se vším všudy, nabídku nějakého centrálního místa, tak jak třeba máme v Praze Dům národnostních menšin […]. Takže to bych tady viděl. No a samozřejmě ty věci, který jsou zajímavý, jako natáhnout sem mozky. Tak tedy samozřejmě vím, že tady, jestli znáte technologický park, tak to je něco úžasného. A natáhnout sem mozky, ale už tedy*

nerozvíjet montovny. Prostě aby to město mělo to synonyma město veletrhu, město vysokých škol, město výzkumných ústavů, město technologických parků, ne jednoho, město business center, to znamená tam, kde budou nejlepší kapacity, ale tady právě myslím, že se něco i děje, že se sem natahují vysokoškolští profesoři.

Jednoznačná preference návrhů opatření na podporu sociální integrace „elitních" přistěhovalců, tzv. „expats", vedla k praktické realizaci projektu „Brno Expat Centre" na jehož vytvoření spolupracovali zástupci Kanceláře strategie MMB s občanským sdružením „Brnopolis". Toto centrum zahájilo svou činnost na sklonku roku 2010 a jeho hlavním posláním je především poskytovat informační a konzultační služby cizincům vysoce kvalifikovaných (kreativních) profesí, kteří přicházejí do Brna pracovat, ale i žít. Filozofie činnosti tohoto centra se opírá o vize politické reprezentace města definované v rozvojových strategiích, jejichž podstatou je zatraktivnění místních podmínek pro vysoce kvalifikované cizince, případně investory, kteří svými aktivitami významně přispívají k celkovému rozvoji města. V praktické rovině jsou cíle centra naplňovány souborem služeb na podporu života této cílové skupiny, jednak formou individuálního poradenství z oblasti sociální a zdravotní péče, legislativy, bydlení apod., v kulturní rovině pak vytvořením platformy pro neformální setkávání, tvorbu sociálních sítí, podporu multikulturních aktivit apod.[32] Realizace takového projektu potvrzuje výraznou orientaci MMB na pozitivní efekty sociální integrace prospívající lokální společnosti, přičemž problémy spojené s integrací ostatních skupin migrantů nejsou v současných podmínkách vnímány jako aktuální.

Cizinci jako cílová skupina sociálních služeb MMB - příklad komunitního plánování sociálních služeb

Komunitní plánování sociálních služeb (KPSS) v Brně probíhá od roku 2006. Dosud vznikly dva komunitní plány, a to na roky 2007-2009 a na roky 2010-2013. V obou vlnách komunitního plánování byli alespoň do určité míry jako cílová skupina zohledněni také cizinci.

V prvním procesu KPSS byli cizinci zahrnuti do skupiny „Etnické menšiny", jejíž činnost byla dominantně orientovaná na služby pro romskou komunitu v Brně. V průběhu procesu plánování došlo k vydělení činnosti části participantů, kteří se zaměřili výhradně na cizince s ohledem na specifika této skupiny a odlišnosti jejích potřeb a problémů od potřeb a problémů romské komunity. V komunitním plánu sociálních služeb pak byla zahrnuta jedna z pěti priorit zaměřená na služby pro azylanty a cizince s trvalým pobytem na území města Brna. Její součástí bylo rozšíření poskytování odborného sociálního poradenství cizincům a zejména, v návaznosti na identifikovanou potřebu, zřízení azylového domu pro cizince. K naplnění tohoto opatření však v průběhu daného období let 2007-2009 nedošlo, a tak byla práce v procesu mnohými zúčastněnými hodnocena jako neefektivní a s realizací prvního komunitního plánu byla vyjadřována nespokojenost. Za hlavní příčinu nerealizace plánu v tomto bodě byla označena jeho finanční náročnost, resp. nedostatek finančních zdrojů MMB. Je zřejmé, že toto opatření bylo finančně náročné (dotace MMB měly pokrýt téměř třetinu z předpokládaných 16 milionů Kč). Jak však vyplývá z výpovědí zástupců MMB, významným faktorem byl nedostatek politické vůle k realizaci projektu:

[32] více viz http://www.brnopolis.eu/2010/11/brno-expat-centre-od-listopadu-v.html

Nebyla politická [vůle], nebyl důvod, prostě nebyl nikdo, kdo by se toho ujal a šel po tom. To tak prostě je.

Tomu by nasvědčovala také skutečnost, že nedošlo ani k plánovanému rozšíření sociálního poradenství pro cizince, jehož plánovaná finanční náročnost byla ve srovnání se zřízením azylového domu výrazně nižší.

Určité zklamání pak bylo u některých NNO spojeno také s velikostí finančních dotací ze strany MMB. Jedním z očekávaných efektů komunitního plánování je podpora činnosti zúčastněných poskytovatelů. Zejména pro menší NNO představuje zapojení do procesu komunitního plánování zvýšené nároky na pracovní kapacity a v případě, že následně není jejich činnost podpořena finanční dotací (a současně plán ani nevede k realizaci schválených opatření), dochází k jejich značné demotivaci.

Do druhého procesu KPSS proto mnozí účastníci vstupovali se značnou skepsí. Oproti prvnímu KPSS došlo k určitému posunu z hlediska vymezení cílové skupiny - namísto „Etnických menšin" se nyní jedná o skupinu „Romové a cizinci ohrožení sociálním vyloučením" - spojení dvou různých cílových populací však zůstalo navzdory zkušenostem z prvního cyklu KPSS zachováno. Návazně byla také pracovní skupina opět rozdělena do dvou samostatně pracujících podskupin. Zdůrazněním rizika sociálního vyloučení pak byla zdůrazněna vazba na zákon o sociálních službách (108/2006 Sb.). Výhradně na cizince je zaměřena Priorita 6 - Rozšíření sociálního poradenství pro cizince a azylanty. Jedná se o posílení personální kapacity tří NNO, které se účastní procesu KPSS, o sociálního pracovníka se zkráceným pracovním úvazkem (0,3 úvazku v každé z organizací).[33] Očekávalo se, že náklady budou pokryty téměř z 90 % z dotací MMB. Ve srovnání s předcházejícím, prvním komunitním plánem se tedy jedná o výrazně méně ambiciózní plán: idea zřízení azylového bydlení pro cizince byla zcela opuštěna a rozsah rozšíření sociálního poradenství omezen Zjevně v návaznosti na nerealizaci opatření předcházejícího komunitního plánu byl jako riziko plnění uveden nejen případný nedostatek finančních prostředků, ale také nedostatek politické vůle. To je nestandardní zejména vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o koncepční materiál schválený Zastupitelstvem města Brna. Ani priorita č. 6 ve druhém KPSS bohužel nebyla naplněna. V roce 2010 sice byla udělena dotace od MMB ve výši 50 000 Kč dvěma z neziskových organizací, ta ale sloužila především na rozšíření odborného poradenství pro cizince, nikoliv jako příspěvek na zřízení výše uvedeného úvazku sociálního pracovníka v zamýšleném azylovém domě pro cizince v režimu strpění.

Přínos MMB v oblasti podpory sociální integrace cizinců v lokalitě

Působení MMB v oblasti sociální integrace přistěhovalců je zaměřeno zejména na koordinaci a případnou podporu dalších aktérů integrace v lokalitě, a to prostřednictvím několika typů aktivit:

- Jedná se zejména o podporu vzniku a existence pomyslné **„integrační sítě"** tvořené aktéry integrace na území města Brna. Ačkoliv je činnost Poradního orgánu spíše omezená jak z hlediska frekvence setkávání, tak z hlediska náplně činnosti a kompetencí, představuje prostor pro rozvoj neformálních vztahů mezi jednotlivými aktéry a rozvoj sociálního kapitálu zástupců zúčastněných organizací. Současně příklad fungování pracovní podskupiny ukazuje, že MMB dokáže v případě potřeby členy této sítě aktivovat a zapojit do intenzivnější spolupráce. Tento aspekt činnosti

[33] Nesplněné opatření v prvním komunitním plánu počítalo se zvýšením kapacity sociálního poradenství zmíněných NNO v rozsahu 0,5 úvazku v každé z organizací.

MMB bývá opomíjen, avšak z hlediska podpory efektivity fungování integračních opatření jednotlivých aktérů se může jednat o významný faktor.

- **Podpora neziskových organizací.** Ačkoliv MMB nepředstavuje finanční zdroj pro žádnou z neziskových organizací na území města Brna, určité podpory se těmto organizacím v rámci dotačního řízení dostává. V roce 2009 MMB vyčlenil přímo na podporu sociálních služeb pro cílovou skupinu „imigranti, azylanti, etnické menšiny" 150 000 Kč, a to konkrétně na sociální poradenství ve třech klíčových NNO v oblasti sociální integrace na území města Brna (Diecézní charita, SOZE a OPU).[34] Vedle toho byly ojediněle podpořeny integrační činnosti, které nemají charakter sociálních služeb - například občanské sdružení Nesehnutí získalo 20 000 Kč na organizaci Týdne lidských práv a sdružení Solidafrica 15 000 Kč na uspořádání Afrických kulturních dnů v Brně. Finanční podpora pak může k cizincům směřovat také nepřímo, a to prostřednictvím činnosti neziskových organizací poskytujících služby jiným cílovým skupinám zahrnujícím také cizince (příkladem mohou být noclehárny Armády spásy nebo poradenství Občanské poradny), případně formou bezplatných nájmů prostor či zapůjčení prostor k volnočasovým, propagačním či jiným akcím sloužícím podpoře lokálního procesu integrace, a to jak neziskovým organizacím, tak také nejrůznějším krajanským spolkům. Zatímco ještě v roce 2010 byla poskytnuta dotace dvěma neziskovým organizacím na provoz odborného poradenství pro cizince v souhrnné výši 100 000 Kč, na rok 2011 již dotace nebyla udělena ani jedné z organizací.

2.3.2 Jihomoravský kraj

Jihomoravský kraj (JMK) je považován za aktéra integrace, který postupně přebírá funkci koordinátora aktérů integrace přistěhovalců na území kraje i na území města Brna. Přestože JMK je v oblasti sociální integrace dílčím způsobem aktivní již několik let (například v oblasti školství nebo dotačních programů), jeho význam vzrostl zejména v roce 2009 v souvislosti se zahájením realizace projektu *„Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců" (registrační číslo projektu EIF 2008 - 01; dále jen „projekt EIF 2008 - 01)*, v jehož rámci došlo nejen ke vzniku Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců (viz níže), ale také k vytvoření nové platformy aktérů integrace a nastavení východisek pro formulaci oficiální strategie integrace přistěhovalců v Jihomoravském kraji.

Organizační zabezpečení agendy sociální integrace

Z hlediska institucionální struktury ovšem je agenda integrace přistěhovalců zajišťována především pěti odbory Krajského úřadu Jihomoravského kraje (viz tabulka č. 4). Je zřejmé, že i přes přetrvávající rozdělení kompetencí v oblasti integrace cizinců došlo k zařazení klíčových koordinačních kompetencí na odbor regionálního rozvoje Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který nejen stál za vznikem Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců a zajišťuje jeho chod (což vyžaduje koordinaci partnerů platformy), ale také koordinuje naplňování integrační strategie JMK.

[34] Tyto organizace předložily žádosti o dotaci ve výši 678 tisíc Kč, z toho téměř polovinu (305 tisíc Kč) představovala žádost SOZE na azylové bydlení pro cizince, která nebyla MMB podpořena žádným finančním příspěvkem.

Tabulka č. 4 **Formální rozdělení činností s přímou vazbou na integraci cizinců v JMK**

odbor	činnosti (agenda)
Odbor vnějších vztahů	➢ Ve spolupráci s dalšími odbory krajského úřadu zabezpečuje záležitosti týkající se integrace azylantů.
Odbor regionálního rozvoje	➢ Podílí se ve spolupráci s odborem vnějších vztahů a případně s dalšími odbory krajského úřadu na zabezpečení integrace azylantů. ➢ Zajišťuje chod Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců, spolupracuje se subjekty zapojenými do procesu integrace cizinců na krajské a národní úrovni. ➢ Koordinuje činnosti související s naplňováním Programu cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území JMK.
Odbor školství	➢ Zajišťuje bezplatnou přípravu k začlenění dětí osob se státní příslušností jiného členského státu EU a dalších cizinců do základního vzdělávání. ➢ Zajišťuje ve spolupráci se zeměmi původu cizinců podporu výuky mateřského jazyka a kultury země původu. ➢ Zajišťuje přípravu pedagogických pracovníků, kteří budou zajišťovat vzdělávání cizinců.
Odbor zdravotnictví	➢ Zajišťuje činnost v oblasti integrace azylantů, konkrétně v oblasti zajištění integračního bydlení. ➢ Podílí se ve spolupráci s odborem vnějších vztahů a případně dalšími odbory krajského úřadu na zabezpečení integrace azylantů.
Odbor sociálních věcí	➢ Zpracovává Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb na území Jihomoravského kraje. ➢ Poskytuje dotace poskytovatelům sociálních služeb, jejichž cílovou skupinou mohou být i cizinci.

Zdroj: příloha č. 2 Organizačního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje[35]

Formální vymezení činností indikuje dominantní zaměření na integraci azylantů, ve skutečnosti však krajský úřad podporuje aktivity směřující k integraci dalších skupin cizinců, a to nejen v oblasti vzdělávání. V letech 2006 a 2007 například JMK prostřednictvím dotačního programu „Našinec cizinec" podpořil projekty „přispívající k integraci cizinců do stávajících vazeb a struktur české společnosti a projekty, jejichž cílem je zvyšování informovanosti a zkvalitnění vztahů mezi komunitami cizinců a majoritní společností." V rámci výzvy k podání žádosti o dotaci v tomto programu přitom JMK vymezil integraci cizinců jako „komplexní proces postupného začleňování cizinců do stávajících vazeb a struktur společnosti a podpora aktivního a samostatného života cizinců v ČR" s dodatkem, že „integrace je zaměřena kromě cizinců i na občany ČR s cílem zvýšit informovanost obou skupin a zkvalitnit rozvoj vztahů mezi cizinci a hostitelskou společností." Podpořené aktivity tak zahrnovaly nejen přímé služby přistěhovalcům (sociální a právní poradenství, výuka češtiny, kurzy přípravy na zaměstnání nebo volnočasové aktivity), ale také podporu integrace na straně majoritní populace (přednášková činnost). V uvedených dvou letech JMK na projekt Našinec cizinec alokoval téměř 1,5 mil. Kč. V roce 2010 dotační politika JMK směrem k aktérům integrace pokračuje (viz tabulka č. 4) a jeho role v oblasti podpory procesu sociální integrace cizinců v lokálních podmínkách se tak i nadále zvyšuje. Jako příklad uvádíme finanční podporu jedné z neziskových organizací v rámci víceletého dotačního řízení JMK.

[35] http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=40234&TypeID=1 [účinnost od 1.7.2010 do 31.1.2011]

Tabulka č. 5 **Finanční podpora aktivit SOZE v oblasti integrace cizinců**

služba	typ služby	předfinancování	první splátka
azylový dům pro cizince	azylové domy	200 000 Kč	399 000 Kč
právní, sociální a psychologické poradenství pro žadatele o azyl	odborné sociální poradenství	150 000 Kč	299 000 Kč
právní, sociální, psychologické poradenství a centrum denních aktivit pro azylanty a cizince s dlouhodobým a trvalým pobytem na území JMK	odborné sociální poradenství	185 000 Kč	371 000 Kč

Následně se JMK zaměřil v oblasti integrace cizinců na využívání dostupných zdrojů z fondů Evropské unie a v této činnosti pokračuje již třetím rokem především v souvislosti s provozem „integračního Centra" a podporou aktivit NNO na poli integrace cizinců.

Projekt Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců[36]

V roce 2009 byl s využitím dotace z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF) zahájen projekt **„Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců",** jehož realizaci koordinuje a z 25 % spolufinancuje právě Jihomoravský kraj.[37] Základní ideou vytvoření Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců bylo pokrytí regionu integračními službami, vytvoření sítě organizací poskytujících integrační služby a formulace koncepčního přístupu k sociální integraci na území kraje. JMK zajišťuje zejména řízení projektu a koordinaci činností, faktickou realizaci (zejména v podobě doručení služeb cizincům) provádějí především partneři projektu, kterými jsou neziskové organizace zaměřené na poskytování služeb cizincům (Organizace pro pomoc uprchlíkům, Sdružení občanů zabývající se emigranty a Diecézní charita), vzdělávací zařízení (ZŠ Staňkova se specializací výuky pro děti cizince) a dále také Magistrát města Brna.[38]

V rámci projektu byla zpracována analýza výchozí situace v oblasti integrace cizinců v kraji, byl vytvořen seznam významných aktérů z řad organizací v JMK (který ovšem zcela jistě není vyčerpávající) a podpořena činnost partnerů z řad neziskových organizací poskytujících přímé služby cizincům. Zřízené centrum funguje jako místo poskytující informační službu pro cizince, zejména pak odkazy na relevantní instituce poskytující potřebnou službu. Pracovníci centra jsou v kontaktu s ostatními aktéry integrace; primárním cílem totiž není vytváření nových služeb cizincům, ale zefektivnění a podpora již existujících integračních mechanismů.

Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců v rámci snahy o komplexní nabídku služeb podporujících integraci cizinců realizuje ve spolupráci s partnerskými organizacemi především následující aktivity: překlady a tlumočení, sociálně právní poradenství, sociokulturní kurzy, aktuální informace a pomoc v oblasti bydlení, volnočasové aktivity pro děti a mládež, podpora multikulturních aktivit, terénní sociální práci, osvětovou činnost a výuku českého jazyka. Propagace jeho služeb je mimo jiné zajištěna internetovou prezentací, v rámci níž se může potenciální klient seznámit s informacemi o nabídce služeb v jednom z pěti jazyků. Vedle uvedených služeb je možno využít zázemí Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců

[36] http://www.cizincijmk.cz/

[37] Na projekt bylo alokováno téměř 2,5 mil. Kč pro rok 2009, z toho 620 000 Kč z rozpočtu JMK.

[38] MMB je partnerem, nikoliv však příjemcem dotace.

jako počítačové učebny, internetového pracoviště, místa k pravidelným setkáním klíčových aktérů integrace, knihovny, klubovny a především prostoru k rozvíjení interkulturních vazeb v rámci skupiny klientů i ve vztahu vůči majoritní společnosti. Kromě služeb na podporu života cizinců v Jihomoravském kraji realizuje centrum také pravidelné čtvrtletní monitoringy situace cizinců v regionu, jejichž hlavním smyslem je udržovat vzájemnou informovanost všech aktérů na poli integrace cizinců a zajišťovat identifikaci problémových oblastí v procesu sociální integrace těchto cizinců do lokální společnosti.

Ve spolupráci s Jihomoravským regionálním centrem na podporu integrace cizinců uspořádal JMK několik setkání aktérů integrace, workshopy s cizinci žijícími v kraji, pravidelně jsou v nabídce aktivit centra semináře a přednáškové bloky z oblasti sociální integrace cizinců, a to jak pro odbornou, tak i pro širokou veřejnost. Vedle těchto přednáškových cyklů se v roce 2010 konala v rámci projektu *EIF 2008 - 01* (viz výše) mezinárodní konference „Rozdílné přístupy, ale společný záměr" jejímž tématem bylo představení problematiky integrace cizinců optikou jiných členských zemí EU a podnícení společenského diskursu na toto téma.

Jak uvedla jedna z pracovnic tohoto projektu, pro zřízení centra při JMK byla klíčová zejména politická podpora oblasti sociální integrace cizinců a dostupnost financí z evropských fondů:

> *…ten primární důvod je ten, že se otevřely nějaký zdroje, kam je možný předložit nějaký projekt, a tak se řeklo, že se na to namyslí projekt, protože je pro to i politická podpora. Samozřejmě jakýkoliv projekt v rámci krajského úřadu musí mít tu politickou podporu…*

Orientací na evropské finanční zdroje se v tomto projektu JMK ovšem také setkává s problémy, na něž ve své činnosti běžně narážejí nestátní neziskové organizace. Jedná se zejména o nejistotu v oblasti financování, a tedy i udržitelnosti činnosti. Tento aspekt se projevil již při zahájení projektu: nejprve byla o řadu měsíců pozdržena avizovaná výzva k předkládání projektu a v další fázi bylo z administrativních důvodů pozdrženo jeho zahájení. Projekt byl navíc vypsán pouze na rok 2009 s předpokládaným prodloužením, o které je však nutno žádat řídicí orgán (Ministerstvo vnitra). Proto například pracovní místo vedoucí Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců bylo zřízeno pouze do konce roku 2009, tedy prakticky na několik měsíců, následně pak prodlouženo smlouvou o rok do konce roku 2010. Aktivity centra byly znovu prodlouženy i na rok 2011. Možnost prodloužení projektu není zcela evidentní a postupem času se prohlubuje nejistota JMK jako nositele projektu, a to zejména v souvislosti s konkurenční Správou uprchlických zařízení (SUZ), která zajišťuje centra na podporu integrace cizinců v několika dalších krajích ČR.[39]

S realizací projektu je také spojena vysoká administrativní náročnost a nutnost řídit se požadavky ze strany řídicího orgánu, které však nejsou zcela jasně předem formulovány. Administrativní nároky jsou ovšem dány také vysokým počtem partnerů a jejich interními předpisy, což je patrné zejména v případě samosprávných orgánů (JMK a MMB). Dalším úskalím projektu je zajištění aktivit aktérů integrace (partnerů) a jejich ochota k vzájemné spolupráci - v průběhu setkávání a participace na projektu se projevily značné rozdíly v přístupu jednotlivých organizací. U některých partnerů je patrná motivace k účasti v podobě získání finančních prostředků na činnost organizace a nízká ochota zabývat se dalšími aktivitami, například participace na společně

[39] Jedná se o Moravskoslezský, Pardubický, Plzeňský, Zlínský, Olomoucký, Českobudějovický, Karlovarský a Liberecký kraj.

realizovaných akcích nebo průběžných schůzkách k projektu. Otázkou zůstává strategie integrace cizinců v Jihomoravském kraji, jejíž vytvoření JMK zadal externímu zpracovateli, který ji na podzim 2010 představuje ve formě dokumentu „Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015" (viz 2.4).

Působení JMK v oblasti vzdělávání a bydlení cizinců

JMK se v současné době při podpoře **vzdělávání** cizinců zaměřuje na spolupráci se školskými zařízeními, a to především v souvislosti s jejich projektovými žádostmi v rámci výzev vypisovaných MŠMT. Jedná se o informační podporu (aktivní zasílání informací o možnostech získání finančních prostředků v této oblasti), metodickou pomoc, písemné podpory školy v rámci řízení, administraci a koordinaci finančních toků. Vedle toho JMK v rámci dotačního programu na činnost národnostních menšin již několik let finančně podporuje Základní školu T. G. Masaryka v Zastávce u Brna, tedy v místě azylového střediska. Jedná se o podporu volnočasových zájmových a vzdělávacích aktivit žáků. V letech 2006 a 2007 byl JMK také vypsán dotační titul přímo na podporu multikulturní výuky ve školách a školských zařízeních. V roce 2010 se stala partnerem projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců[40] jedna ze základních škol, která mimo jiné podporuje integraci dětí přistěhovalců do místní společnosti speciální nabídkou zvýšeného počtu hodin českého jazyka pro děti cizinců v rámci projektu „Škola bez hranic".[41]

Kromě projektové a finanční podpory se JMK zapojuje také do individuálních iniciativ partnerů, například se účastnil tvorby a diseminace metodiky výuky vietnamských dětí:

> *… Bohužel nejsou zatím ještě různé metodiky, učebnice a tak, takže vím, že jsem kdysi před čtyřmi lety spolupracovala s jednou školou, která měla převahu Vietnamců, a vytvářeli si ve spolupráci s Pedagogickou fakultou takovou metodickou příručku, do slova na koleně, kde paní učitelka, která dlouhodobě učila tady ty Vietnamce, tak vytvořila příručku z takových 10 oblastí, se kterými se denně ty děti setkávají, nebo ve kterých se nacházejí, prostředí, škola, rodina, pošta, obchod, lékař atd. a bylo to nesmírně cenné, takže ta metodika potom kolovala po všech školách, díky té naší spolupráci v rámci kraje, kde přišel nějaký první Vietnámek nebo skupinka Vietnamců, takže tato metodika byla velice cenná.*

Pracovníci JMK se zapojují také do řešení individuálních případů, s nimiž se na ně někdy obracejí přímo cizinci (např. pomoc s umístěním dětí do mateřské školy). Zvláštní agendou v rámci přenesené působnosti pak jsou nostrifikace středoškolských diplomů a zajištění začlenění cizince z členské země EU do základního vzdělávání.[42] Kraj v této souvislosti spolupracuje se třemi základními školami v kraji (v Blansku, v Brně a ve Znojmě), avšak využití je co do počtu dětí z EU minimální.

V oblasti **bydlení** cizinců JMK spolupracuje s obcemi při zajišťování integračních bytů v rámci Státního integračního programu.

[40] Jedná se o navazující projekt Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců 2010; registrační číslo EIF 2009 - 01.

[41] http://www.zsstankova.eu/

[42] Školský zákon č. 561/2004 Sb., paragraf 20, odst. 5 a 6.

Přistěhovalci jako cílová skupina strategických a koncepčních dokumentů JMK

Vedle strategického dokumentu JMK „Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015", byla cílová skupina přistěhovalců zahrnuta alespoň dílčím způsobem do několika koncepčních a strategických dokumentů JMK. Jedná se například o **Strategii rozvoje lidských zdrojů** v Jihomoravském kraji (2006-2016), která zahrnuje zejména podporu integrace přistěhovalců prostřednictvím snižování bariér na straně majoritní populace,[43] ale například také podporu přístupu dětí azylantů k vysokoškolskému vzdělávání.[44] Okrajově jsou cizinci zahrnuti také do **Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje.**

Podobně jako Komunitní plán sociálních služeb schválený MMB, také krajský **Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Jihomoravském kraji na roky 2009-2011** zahrnuje cizince jako součást šířeji vymezené cílové skupiny. K integraci cizinců zčásti směřuje priorita číslo 9: zajistit dostupné sociální služby zaměřené na integraci etnických menšin a příslušníků sociálně vyloučených, převážně romských komunit, a to v opatření směřujícímu k zajištění odborného poradenství pro azylanty, imigranty a etnické menšiny s cílem začlenění do společnosti a uplatnění na trhu práce (opatření 9.1). Předpokládané dopady opatření jsou vztaženy do značné míry k integraci cizinců a jejich začlenění na trh práce. Vzhledem ke skutečnosti, že opatření se vztahuje také na etnické menšiny, zejména romskou, a že realizaci zajišťuje IQ Roma servis a obecně definovaní partneři („registrovaní poskytovatelé sociálních sužeb), není vazba na cílovou skupinu přistěhovalců příliš silná. S odděleným hodnocením dopadů opatření na přistěhovalce (cizince) se navíc rovněž nepočítá. Opatření má regionální rozměr, avšak zahrnuje aktivity realizované v Brně.[45]

Strategický dokument „Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015",[46] je nejnovějším počinem v rámci aktivit JMK na poli integrace přistěhovalců do lokální společnosti. Jedná se o první koncepční materiál specificky zaměřený na oblast integrace přistěhovalců na lokální úrovni, v němž je formulována strategie integrace cizinců ze třetích zemí. V souladu se zadáním tento dokument zohledňuje jak potřeby cizinců, tak také specifickou regionální a místní situaci v sociální oblasti této skupiny populace. Integrační opatření na úrovni regionu získávají konkrétnější podobu, jsou zakomponována do lokálních situací, jsou realizována místními aktéry a dokáží flexibilně reagovat jak na proměny podmínek, tak na místní problémy. Vedle návrhu opatření v oblasti integrace cizinců je tento materiál výchozím dokumentem pro definování role Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců jakožto centra výkonu reálných služeb na podporu procesu sociální integrace, Jihomoravského kraje a regionálních aktérů podílejících se na tomto procesu.

Program rozšiřuje spektrum koncepčních dokumentů JMK, přičemž navazuje na již existující strategické dokumenty. Mimo jiné odráží následující oblasti:

- místní situaci v oblasti integrace cizinců třetích zemí - deskripci situace, podmínek, shrnutí dostupných dat, potřeb cizinců, ale i problémů cizineckých kolektivit;

[43] Opatření 3.4 Rovné příležitosti na trhu práce a 3.6 Podpora sociální inkluze v obcích.

[44] Opatření 1.9 Vysokoškolská vzdělanost občanů v regionu.

[45] Konkrétně se jedná o poradenství v oblasti zaměstnávání, diskriminace v rozsahu 2x týdně 4 hodiny, zajištění asistence při podezření na diskriminační jednání a asistenci při vyjednávání mezi obětí diskriminace a diskriminující osobou, umožnění přístupu ke službám, především z oblasti zaměstnanosti a bydlení. Zprostředkování kontaktu na subjekty postihující diskriminaci a spolupráce s těmito subjekty, šíření informací mezi veřejností, tvorba a vydávání informačních materiálů.

[46] http://www.cizincijmk.cz/Articles/3188-2-Jihomoravsky+kraj.aspx

- místní situaci v oblasti potenciálních tvůrců integračních politik - zdroje, kapacity, odbornost, zkušenosti apod.;
- reflexi dokumentů EU;
- vymezení hlavních cílů integrace cizinců;
- navržení cílů podle hlavních oblastí systémové integrace (bydlení, zaměstnanost, pracovní trh, jazyk apod.) za účasti aktérů integrační politiky;
- přiřazení a vymezení jednotlivých opatření za účasti aktérů integrační politiky;
- specifikaci opatření (finanční rozvaha, rozdělení rolí, odpovědností apod.). (Program cílené a dlouhodobé podpory; 2010).

Přínos JMK v oblasti podpory sociální integrace cizinců v Brně

Přínos Jihomoravského kraje pro integraci cizinců v Brně jako centra s nejvyšší koncentrací přistěhovalců v kraji se projevuje v podobných oblastech jako v případě Magistrátu města Brna. Jedná se zejména o:

1. Finanční podporu ostatních aktérů, ať už přímo z vlastního rozpočtu nebo prostřednictvím podpory projektů předkládaných některými subjekty na centrálních orgánech státní správy. Ochota k finanční participaci je, s ohledem na nutnost spolufinancování, významná i pro realizaci projektů dotovaných z prostředků evropských fondů.

2. Vytvoření sítě (platformy) aktérů - jedná se o vytvoření skupiny aktérů zapojených přímo do projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců a návazně vytvoření volnějších kontaktů s dalšími organizacemi, které se účastní akcí organizovaných v rámci projektu. Na rozdíl od Poradního orgánu MMB, který má spíše diskusní a informační charakter, se tedy jedná o přímou aktivitu v oblasti podpory integrace cizinců.

Pro rozvoj integračních opatření je dále významné poměrně komplexní pojetí sociální integrace přistěhovalců, politická vůle působit v této oblasti a relativně dobrá schopnost vykonávat koordinační činnost horizontálně (mezi jednotlivými aktéry) a reprezentovat tuto platformu horizontálně, tedy ve vztahu k centrální úrovni. Role a iniciativa krajského úřadu bude více zřetelná po schválení aktuálně vytvářeného strategického dokumentu v oblasti sociální integrace cizinců.

2.3.3 Neziskové organizace poskytující integrační služby v Brně

Z hlediska doručování služeb cílové skupině jsou v rámci institucí stěžejními aktéry sociální integrace cizinců nestátní neziskové organizace (NNO), které se na tuto oblast specializují. V Brně se jedná o tři hlavní aktéry (SOZE, OPU a Diecézní charita), které doplňuje svými aktivitami občanské hnutí Nesehnutí. Vedle toho integraci cizinců napomáhají také další NNO, které nejsou zvláště zaměřené na cizince, ti se však mezi jejich klienty objevují (například Občanská poradna, Armáda spásy).

Neziskové organizace se službami pro cílovou skupinu cizinci

Tři nejvýznamnější poskytovatelé služeb cizincům z řad neziskových organizací představují v regionu dobře zavedené organizace s dlouholetou tradicí. Všechny vznikly

na počátku devadesátých let a v úvodních fázích jejich činnost směřovala zejména k uprchlíkům a žadatelům o azyl, přičemž postupně se cílová skupina rozšířila také na další cizince (typicky s dlouhodobým a trvalým pobytem). Pomoc žadatelům o azyl a uprchlíkům zůstává součástí aktivit těchto organizací, počet žadatelů však v posledních letech významně poklesl. V současné době jsou aktivně zapojeny do projektu JMK „Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců." Uvedené organizace (SOZE, OPU a Diecézní charita) vykazují řadu podobných rysů, zejména pokud jde o vymezení cílové skupiny, charakteru poskytovaných služeb a způsobu financování, současně však přestavují tři odlišné typy neziskových organizací, například z hlediska velikosti, organizační struktury nebo geografické působnosti.

Společnost občanů zabývajících se emigranty (SOZE) představuje nejvýznamnějšího aktéra sociální integrace přistěhovalců působícího v Brně. SOZE má osmnáct zaměstnanců, z nichž část pracuje na částečný úvazek; vedle toho s organizací spolupracuje řada externistů (zejména lektorů češtiny), studentů vykonávajících stáž a dobrovolníků. Organizace má poměrně rozvětvenou, hierarchickou strukturu. SOZE je brněnská organizace, která postupně významně rozšířila svoji geografickou působnost. Zajišťuje například výuku českého jazyka pro azylanty a osoby s doplňkovou ochranou na území celé ČR, působí v azylových střediscích na Moravě a ve Slezsku; má pobočku v Olomouci.[47] SOZE v průběhu své existence realizovala celou řadu projektů zaměřených na sociální a právní poradenství, vzdělání a výcvik (výuka češtiny, kurzy pracovní integrace a sociálně-kulturního minima, kurzy počítačové gramotnosti), multikulturní a volnočasové aktivity, sociální služby a praktickou pomoc cizincům. Ojedinělou službou, kterou SOZE poskytuje od roku 2007, je azylové bydlení pro cizince v nepříznivé, případně krizové sociální situaci (viz níže). Činnost SOZE je financována z různých zdrojů (samosprávné orgány, nadace, ministerstva), z nichž nejvýznamnější jsou evropské strukturální fondy. Závislost na projektovém financování a s tím spojené podmínky nejistoty se podílejí na vysoké fluktuaci pracovníků, která snižuje efektivnost fungování organizace v návaznosti na nutnost opakovaných investic do lidských zdrojů.

Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU) je z hlediska počtu pracovníků i realizovaných aktivit srovnatelná se SOZE, avšak její centrála je situovaná do hlavního města Prahy. V Brně působí pouze pobočka OPU, aktuálně s pěti zaměstnanci. Brněnské pracoviště bylo založeno v roce 2005, a to v souvislosti se získáním finančních prostředků na realizaci regionálně zaměřeného projektu ze Společného regionálního operačního programu. Organizace poskytuje cizincům především sociálně-právní poradenské a asistenční služby; výrazně se angažuje také při podpoře integrace na straně majoritní populace, a to především přednáškovou činností pro studenty i pro širokou veřejnost. Z tematického hlediska brněnská pobočka OPU klade značný důraz na podporu začlenění cizinců na pracovní trh v ČR. Nově realizuje také projekt podpory azylantů v úvodní fázi po jejich nastěhování do integračního bytu. OPU je plně závislá na vícezdrojovém, projektovém financování, přičemž nejvýznamněji je její činnost podpořena prostředky EU. Mezi další donátory patří například NROS (Nadace rozvoje občanského sektoru), Jihomoravský kraj a nově také MMB. Vzhledem k malé velikosti brněnské pobočky je její účast na dalších aktivitách (například na komunitním plánování) poměrně zatěžující. Prodlevy ve vypisování grantových projektů a obecně závislost na projektovém financování je pro pobočku spojena se značnou nejistotou a s výkyvy v rozsahu a struktuře poskytovaných služeb.

[47] V minulosti byla také zřízena pobočka ve Zlíně, a to v souvislosti s realizací projektu zaměřeného do tamějšího regionu. Po ukončení projektu byla pobočka uzavřena.

Diecézní charita Brno je součástí Charity ČR, jedné z největších tuzemských NNO, která poskytuje kvalitní zázemí jednotlivým realizovaným aktivitám. Významná je také participace v mezinárodní síti charit (Caritas Europas) - právě v rámci této sítě byla identifikována potřeba poskytovat pomoc také migrantům. V Brně služby cizincům v rámci Charity poskytuje „CELSUZ - služby pro cizince" zahrnující aktuálně 2 pracovníky. Vedle poradenství a zprostředkování informací oddělení poskytuje také základní materiální pomoc cizincům v nouzové situaci, asistenční služby ad. Ve spolupráci se Správou uprchlických zařízení Charita donedávna organizovala i volnočasové aktivity v azylovém středisku v Zastávce u Brna. V současné době v rámci participace na projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců nadále vyvíjí aktivity (hudební dílna, dílna rukodělných prací a humanitární sklad ošacení) v tomto středisku, jehož status se však v roce 2009 změnil na status střediska přijímacího pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Poradna pro cizince je financována zejména z prostředků MPSV (sociální služby) a Ministerstva vnitra, dále z prostředků MMB, JMK a také z vlastních zdrojů. Právě zázemí velké organizace umožňuje lépe nést rizika, překlenovat období mezi jednotlivými dotacemi a dofinancovat jednotlivé projekty.[48]

Vedle uvedených klíčových NNO se na integraci přistěhovalců aktivně podílí také občanské hnutí **Nesehnutí,** a to v rámci programu Bezpečí pro uprchlíky. Podstatná část jeho činnosti směřovala k cizincům pobývajícím v azylovém středisku (v současnosti přijímacím) v Zastávce u Brna (volnočasové aktivity, poradenství, materiální pomoc); kromě toho Nesehnutí také usilují o podporu integrace ze strany majoritní společnosti a o podporu vzájemného setkávání a dialogu mezi cizinci a majoritní populací. Podílejí se například na organizování Dne uprchlíků, pořádají workshopy a přednášky pro studenty. Činnost Nesehnutí je do značné míry založena na dobrovolnictví, což je dáno i nedostatkem finančních prostředků. Například koordinace programu Bezpečí pro uprchlíky je vykonávána bezplatně jako další agenda k částečnému úvazku jedné zaměstnankyně organizace. S dobrovolnictvím je pak spojena řada problémů, například pokud jde o časové možnosti dobrovolníků. Obtíže při financování aktivit jsou spojené také s přístupem hnutí, které například nepřijímá peníze od Ministerstva vnitra (tj. ani nežádá o granty vypisované MV), což je zásadní v situaci, kdy integrace přistěhovalců přešla právě do jeho gesce. Dotace ze strany MMB je velmi nízká; organizování Mezinárodního dne uprchlíků zpravidla finančně podporuje UNHCR. Nesehnutí se proto orientuje na finančně nenáročné aktivity (například cvičení pro cizinky a Češky s hlídáním dětí).

Ostatní neziskové organizace

Cizinci jsou klienty také dalších NNO, které poskytují služby v Brně. Jedná se o služby, které jsou poskytovány jinak vymezené cílové skupině (například pro bezdomovce, zdravotně postižené nebo oběti domácího násilí). Některé organizace mohou mít cizince také zaregistrované jako cílovou skupinu (v rámci registru poskytovatelů sociálních služeb), avšak nevytváří pro ni specifickou službu. Tak je tomu například v případě **Občanské poradny,** která se snaží o co největší otevřenost. Pracovníci poradny jsou obeznámeni s příslušnou legislativou (pobyt cizinců na území ČR, azylová procedura ad.) a jsou schopni cizince zorientovat v problému, poskytnout kontakty na příslušné úřady apod. Obecně jim však poskytují stejné služby jako klientům z řad majoritní populace, pokud přicházejí s obdobnými problémy; v případech, které jsou specifické pro cizince, pak spíše odkazují na specializované NNO (SOZE, OPU, případně Charitu).

[48] Poskytnuté dotace zpravidla nepokrývají 100 % nákladů projektu.

Také v **Armádě spásy** tvoří cizinci několik desítek klientů ročně, přičemž se ponejvíce jedná o Slováky. Jak vyplývá z rozhovoru s pracovníkem této organizace, pracovníci při poskytování sociálních služeb nerozlišují mezi českými a slovenskými klienty. Cizincům z ostatních zemí jsou dostupné služby nocleháren, pokud jsou schopni se prokázat průkazem totožnosti

V rámci projektu „Uprchlíci mají svá práva" se v záležitostech na podporu integrace přistěhovalců v rámci města Brna angažuje také brněnská skupina **Amnesty International (AI).** AI je celosvětové hnutí lidí, kteří vedou kampaně za mezinárodně uznaná lidská práva a jejich aktivity jsou zaměřeny především na nestrannou ochranu těchto práv. V rámci uprchlického projektu brání lidská práva osob na útěku, mimo jiné i v hostitelské zemi, kde osoba žádá o azyl. Prostřednictvím sítě právníků a kontaktů s úředníky zajišťuje, aby žadatelé o azyl měli přístup k základním ekonomickým, sociálním i kulturním právům. Mezi činnosti brněnské skupiny patří zejména informování veřejnosti prostřednictvím infostánků na různých kulturně-informačních akcích, happeningů, promítání, diskusí, výstav a podobně. Na každoroční organizaci „Dne uprchlíků" v Brně spolupracuje především se zástupci organizací neziskového sektoru (Nesehnutí a Diecézní charita). Vzhledem k tomu, že většina aktivit této organizace je založena na dobrovolné bázi, nežádají členové organizace žádnou finanční spoluúčast ostatních aktérů integrace na jejich realizaci.

Na určitém stupni integrace přistěhovalců do lokální společnosti se podílejí také **krajanské spolky,** které v rámci svých aktivit podporují zájmy svých krajanů. Jedná se o občanská sdružení, která působí na principu sdružování se jednotlivých zástupců národnostních menšin. V rámci svých aktivit se zaměřují na udržování mateřského jazyka a kulturních hodnot, zvyků a tradic. Svoji významnou roli sehrávají krajanské spolky především v poskytování prostoru pro sdílení zkušeností, předávání cenných informací o všech oblastech života české společnosti, kontaktů atp. Lokální sítě krajanů jsou pro nově příchozí mnohdy první instancí pomoci v orientaci v cizí společnosti a také místem, kde se jim dostává pomoci v případě různých existenčních krizí a jiných problémů. V Brně působí několik takových sdružení národnostních menšin, zejména polské, maďarské, ruské, řecké, bulharské, chorvatské, německé a dalších (viz Národnostní menšiny v Brně; MMB 2001). V roce 2000 byl v Brně zřízen Výbor pro národnostní menšiny Zastupitelstva města Brna, jehož činnost je zaměřena na podporu aktivit právě těchto krajanských spolků, na podporu vzájemného kulturního dialogu mezi majoritou a jednotlivými národnostními menšinami, na podporu integrace členů těchto národnostních menšin do většinové lokální společnosti.

Integrační služby poskytované nestátními neziskovými organizacemi v Brně

Jednotlivé neziskové organizace zaměřují své aktivity především na uspokojování potřeb těch cílových skupin, které většinou definují již ve svých cílech. Často se prostřednictvím uspokojování potřeb hlavní cílové skupiny projevuje ještě nepřímý efekt ovlivňování, ať už záměrného či zprostředkovaného, postojů dalších cílových skupin, především lokální společnosti. Ta se postupně s přibývajícími aktivitami na podporu integrace cizinců často stává další cílovou skupinou zamýšlených aktivit neziskových organizací. Tento proces však může fungovat i obráceně, kdy hlavní aktivita organizace je cílena na lokální společnost a v důsledku ovlivnění postojů jednotlivců v této společnosti, se vytváří příznivá atmosféra pro sociální integraci cizinců na lokálních úrovních. V dalším tedy budeme sledovat aktivity neziskových organizací v členění na služby cizincům a služby směrované k ovlivnění postojů majoritní společnosti.

Služby poskytované cizincům

Poradenství představuje základní typ služeb poskytovaných cizincům; neziskovými organizacemi zaměřenými na cizince je považováno za určité „minimum", které je poskytováno vždy (například není podmíněno projektovým financováním, dostane se cizincům bez ohledu na jejich pobytový status atd.). Specializované poradenství pro cizince poskytují OPU, SOZE a Diecézní charita; částečně také Občanská poradna. Poradenství může představovat východisko i pro dlouhodobější individuální sociální práci s klientem-cizincem. Na sociální a právní poradenství pak navazují další služby, například poskytnutí nebo zprostředkování psychologického poradenství.

Značná část problémů cizinců, kteří se ocitnou v ČR v obtížné životní situaci, souvisí se začleněním na pracovním trhu. Pomoc NNO pak nabývá dvojí podoby: (1) nepřímou - posílení kompetencí cizinců (výuka českého jazyka, práce s počítačem, ale také orientace na pracovním trhu a tzv. „soft skills", tedy způsoby hledání zaměstnání, přípravu na pracovní pohovory, psaní profesního životopisu apod.) a (2) přímou - asistenci při jednání se zaměstnavateli, případně na úřadu práce, personální agentuře ad. Za přímou pomoc lze také považovat aktivní vyhledávání a kontaktáž potenciálních zaměstnavatelů.

Například Diecézní charita spojuje sociální poradenství cizincům v nouzi také s případnou základní materiální pomocí, například v podobě stravenek nebo uhrazení jízdného.

Asistenční služby nejsou spojené pouze s hledáním zaměstnání, ale také s jednáním na dalších institucích či v jiných záležitostech (například na zdravotní pojišťovně, cizinecké policii, při vyřizování sociálních dávek, žádosti o státní občanství, integračního bydlení ad.). Asistenční služby jsou z části zajišťovány dobrovolníky. Při jejich poskytování bývá zvažována situace a individuální kompetence klienta, a to nejen s ohledem na omezené kapacity NNO, ale také jako prevenci vzniku závislosti klientů na externí pomoci.

V Brně je dlouhodobě zajištěna ***výuka českého jazyka*** pro cizince. Klíčovou roli poskytovatele sehrává SOZE, která nabízí cizincům kurzy češtiny již od počátku devadesátých let; od roku 2002 pak azylantům tuto službu poskytuje v rámci Státního integračního programu (v rámci celé ČR). Jazykovou výuku zajišťují tři kmenoví pracovníci organizace a síť asi 150 externích lektorů. SOZE se také podílela na zpracování nové koncepce a metodiky úvodních kurzů pro azylanty. Zatímco azylantům a osobám s doplňkovou ochranou je bezplatná výuka českého jazyka v rámci státního integračního programu garantována státem,[49] u ostatních kategorií cizinců pobývajících v ČR je dostupnost podmíněna aktuální realizací jednotlivých projektů. Kurzy jsou pak otevírány v rámci jednotlivých projektů cizincům dle specifikace zadavatele. To vede k odmítání cizinců s typem pobytu, který neodpovídá cílové skupině vymezené v projektu, a to bez ohledu na jejich situaci a skutečnou potřebnost.[50]

> *Mnohdy se stává, že když přijde nějaký cizinec a chce kurz českého jazyka, tak aktuálně pro ten pobytový status nemáme žádný kurz. Nemáme projekt, takže nemáme ani kurz. Potom je třeba musíme odkázat na jazykovou školu.*

[49] MŠMT dodavatele služeb vybírá opakovaně na základě výběrového řízení, a to v tříletých intervalech. V rámci Státního integračního programu je osobám s mezinárodní ochranou poskytována výuka českého jazyka v rozsahu 600 h (skupinové kurzy) nebo 400 h (individuální kurzy).

[50] Kurzy například tradičně nejsou dostupné žadatelům o mezinárodní ochranu, neboť ze strany státu není zájem takovou aktivitu financovat.

NNO poskytují cizincům také ***další kurzy,*** i když v omezeném rozsahu. Jedná se zejména o kurzy práce na PC a kurzy sociální orientace, resp. sociokulturního minima (SOZE). Dále se také může jednat o kurzy určené jiné cílové skupině, které jsou otevřeny i cizincům (např. kurz „Administrativní pracovník" organizovaný Diecézní charitou), nebo o finanční příspěvky na vzdělávací aktivity (OPU).

Bydlení

NNO se podílejí na integraci cizinců v oblasti bydlení nepřímo (poradenstvím, asistencí při vyřizování integračního bytu a pomocí při jeho vybavování), ale také přímo jako poskytovatelé ubytovacích služeb. Jedinou sociální službou, která je zaměřena specificky na ubytování cizinců, je azylové bydlení poskytované SOZE od roku 2004. Jedná se o ubytování v azylovém domě s kapacitou 50 lůžek (11 malometrážních bytů 1+1). Služba je poskytována zejména cizincům v režimu strpění,[51] osobám s doplňkovou ochranou a azylantům, přičemž je specificky cílená na rodiny, matky s dětmi a další znevýhodněné osoby. Ubytování v azylovém domě je propojeno s dalšími sociálními službami, jako je komplexní poradenství a asistenční služby; mají také přístup k sociálně aktivizačním službám pro rodiny s dětmi a případně k ostatním službám SOZE (výuka češtiny ad.). Klienti jsou vedeni k řešení vlastní situace; smlouva bývá sjednávána na jeden rok s možností prodloužení.

Cizinci, kterým není azylové ubytování SOZE dostupné (například pokud nepatří do vymezené cílové skupiny nebo je naplněna kapacita azylového domu), se mohou obrátit o pomoc také na poskytovatele krizového bydlení z řad NNO, které jsou cíleny na domácí populaci. Například na Armádu spásy, která provozuje denní centrum, noclehárnu a azylové domy, se v Brně každoročně obrací se žádostí o pomoc několik desítek cizinců. Poskytnuté služby cizincům jsou, ve srovnání s bydlením v azylovém domě SOZE, spojeny s nižším standardem a výrazně vyšší nejistotou. Rozhovor s pracovníkem Armády spásy totiž ukazuje, že (s výjimkou občanů Slovenska) jsou cizincům reálně dostupná pouze lůžka noclehárny. S klienty této ambulantní služby bývá uzavřena smlouva na dva měsíce, přitom dostupnost lůžka v noclehárně není garantována.

Podmínkou poskytnutí služby je prokázání totožnosti. Cizinci, kteří svoji totožnost nemohou prokázat, je umožněno strávit noc na židli v prostoru denního centra. V těchto případech pak Armáda spásy kontaktuje cizineckou, případně státní policii.

Poskytování služeb cizincům je často omezeno v důsledku jazykové bariéry, a to ať už se jedná o občany EU nebo občany třetích zemí. Armáda spásy při poskytování krizového lůžka spolupracuje zejména se SOZE a s Diecézní charitou; ve své práci však postrádá metodickou podporu. Pracovníci služby musí řešit nelehká etická dilemata, jak dosvědčuje například následující citace:

> *…my v podstatě hledáme ten nejoptimálnější způsob, jak se chovat k cizincům, Slováky počínaje, přes Němce, Francouze, až po lidi z Asie nebo z Ameriky. Prostě hledáme ten způsob. Já bych chtěl, abychom měli nějaká data, která nám napoví, jaká metodika by mohla být akceptovatelná, pokud jde o české zákony a nějak užitečná, pokud jde o přínos pro ty samotné klienty, a přitom bezpečná trošku, abychom je nepředhazovali prostě policii. […] Správně si myslím, že bychom asi měli úplně minimalizovat pomoc lidem, se kterými se nedohovoříme. Protože to není samozřejmě standardně kvalitní. Ale praxe je taková, že není dost dobře možné ten personál vycvičit ve třech světových jazycích a není taky dost dobře možné, aby Armáda spásy nepřijala někoho, kdo je na ulici, klepe na*

[51] V režimu strpění se nacházejí cizinci, kteří podali kasační žádost k Nejvyššímu správnímu soudu ve věci zamítnutí jejich žádosti o mezinárodní ochranu.

dveře a evidentně má hlad a potřebuje se vysprchovat. To zas taky není možné, takže prostě hledáme nějaké optimální postupy.

V případě potřeby se pracovníci neziskových organizací obracejí také na kurátory města Brna, kteří se snaží vycházet potřebám cizinců také v rámci možností vstříc.

Azylové bydlení pro cizince je pracovníky neziskových organizací zaměřených na pomoc cizincům v Brně považováno za kapacitně zcela nedostačující.

Volnočasové aktivity organizované NNO byly cílené zejména na žadatele o azyl žijící v pobytovém středisku v Zastávce u Brna. Aktivity pro volný čas pro tuto cílovou skupinu zajišťovaly například Diecézní charita (šicí dílna, hudební zkušebna, dramatický kroužek), Nesehnutí (programy pro děti z tábora, cvičení pro ženy ad.) a SOZE.

Služby směrované k ovlivnění postojů majoritní populace

Většina neziskových organizací působících na území města Brna realizuje kromě služeb zacílených na skupinu přistěhovalců také aktivity, které vedou k vytváření vzájemného konsensu v rámci lokálních společností a vytvářejí tak přirozenější podmínky pro proces sociální integrace přistěhovalců. Tyto aktivity se více či méně prolínají následujícími oblastmi:

Aktivity zaměřené na zástupce majoritní populace

V oblasti aktivit zaměřených na zástupce majoritní populace je stěžejní aktivitou vzdělávání jejich zástupců, ať už formou přednášek (SOZE, Charita, OPU), diskusních klubů, pracovních seminářů (SOZE) výstav (SOZE, Charita, OPU, Nesehnutí) apod. pro široký okruh zájemců z řad veřejnosti, nebo přímo cílené kurzy sociální integrace pro zástupce organizací a institucí veřejné správy, zaměřené na komunikaci a zásady dobré praxe při práci s cílovou skupinou cizinců (zejména Charita - od roku 2002 zajišťuje vzdělávací programy určené pracovníkům v sociálních službách, sociálním pracovníkům a pracovníkům všech úrovní managementu sociálních služeb). V rámci vzdělávání majoritní společnosti se velmi často zvyšuje míra tolerance vůči odlišnostem, což v konečném důsledku vede k vytváření konsensu ve společném soužití různých etnik.

Dalším možným způsobem práce s majoritní populací je pořádání různých demonstračních akcí a lobbingů v rámci obhajoby lidských práv určitých cílových skupin v populaci přistěhovalců. Jedná se v podstatě o podporu vybrané cílové skupiny formou prezentace jejích aktuálních problémů souvisejících jak s oblastí integrace do nové společnosti, tak s důvody jejich migrace. Významnou akcí v tomto ohledu, která je v Brně každoročně pořádána, je např. „Den uprchlíků". V rámci této akce vyvíjejí stěžejní aktivity demonstračního charakteru především nezisková organizace Nesehnutí a brněnská skupina Amnesty International, přičemž při organizaci kulturních aktivit v rámci této akce sehrává významnou roli také Diecézní charita a SOZE.

Ukázkovým projektem zacíleným na majoritní populaci probíhajícím na území města Brna byl např. projekt „Aktivní podpora vzájemných vztahů mezi menšinovými skupinami a majoritní společností na území Jihomoravského kraje".[52] Tento projekt je naplňován aktivitami OPU a jeho smyslem je vzájemné poznání komunit v Jihomorav-

[52] Projekt byl ukončen v roce 2010.

ském kraji. Cílovými skupinami v tomto projektu byly vedle cizinců také studenti, pracovníci státních a samosprávných institucí a zejména široká veřejnost. Odbornou knihovnu zřízenou v rámci tohoto projektu navštěvují zejména studenti středních a vyšších odborných škol a odborníci z oblasti sociální práce.

Spolupráce se školami

Multikulturní výchova se stala významným tématem v současném vzdělávání. Většina organizací neziskového sektoru prosazuje strategii multikulturní výchovy již na základních školách jako jednu z klíčových aktivit v rámci procesu podpory sociální integrace cizinců do hostitelské společnosti. Stěžejní aktivity v této oblasti vyvíjí v Brně i jeho okolí především OPU, která pořádá přednáškové cykly k problematice integrace přistěhovalců na nejrůznějších typech škol a dalších institucí. Prostřednictvím svých výukových cyklů seznamuje studenty především s problematikou migrace a integrace cizinců do majoritní společnosti, problematikou diskriminace, lidských práv ad. Cílem vzdělávacích a osvětových aktivit je napomáhat odbourávání stereotypních a xenofobních názorů české veřejnosti na přistěhovalce. Kromě toho v rámci projektových aktivit OPU probíhají dlouhodobé odborné praxe studentů vyšších odborných a vysokých škol.

Diecézní charita Brno v rámci svých multikulturních aktivit nabízí brněnským základním školám také výukové programy s multikulturní tematikou, jejichž náplní jsou především poznávání hodnot tolerance, respektu k jinakosti identity a soužití s národnostními skupinami ve společnosti. Výchova k multikulturním hodnotám je vedle žáků a studentů zacílena i na pedagogy.

Další aktivity v rámci podpory integrace cizinců prostřednictvím spolupráce se školami a vzdělávacími institucemi realizuje také občanské sdružení Nesehnutí. V rámci těchto aktivit organizují členové sdružení besedy a workshopy pro studenty základních, středních a vysokých škol. Obsahem těchto besed je problematika integrace uprchlíků, jakožto hlavní cílovou skupinou z řad přistěhovalců reflektovanou v aktivitách tohoto sdružení. Cílem besed je posílit povědomí dorůstající generace i široké veřejnosti o jejich problémech, právech a také kulturních odlišnostech. Zvláštní skupinu workshopů v aktivitách Nesehnutí tvoří tematické interaktivní workshopy, které jsou pořádány ve spolupráci a vychází z metodiky Amnesty International pro výchovu k lidským právům. Pro zajištění průběhu těchto workshopů jsou oslovováni lektoři z české pobočky této organizace. Studenti se na nich zábavnou formou seznamují s lidskými právy uprchlíků a s problémy, kterým musí ve světě i v ČR čelit.

Multikulturní akce

Tato oblast podpory sociální integrace přistěhovalců je významná především ve vztahu k udržení vzájemného konsenzu mezi zástupci majoritní společnosti a národnostními menšinami v rámci lokalit. Neziskové organizace považují podporu v této oblasti za stěžejní ke vzbuzení pocitu sounáležitosti, porozumění a vnímání tradic a kultury národnostních skupin mezi českými občany. Jednotlivé národnostní menšiny jsou vyzývány k tomu, aby zajímavým způsobem obeznámili své spoluobčany se svými přirozenými kulturními a společenskými hodnotami. Prakticky všechny organizace v Brně vyvíjejí nejrůznější aktivity na podporu reflexe sebeprezentace a seberealizace národnostních menšin. V rámci těchto aktivit dominují především multikulturní večery, které představují určitou zemi nebo širší téma spojené s jinými zeměmi (promítání fotografií, dokumentárních filmů, prezentací kultur národnostních menšin, debatami s přítomnými zástupci majoritní populace apod.). Oblíbenou aktivitou neziskových

organizací na podporu integrace je zejména poznávání tradičních kuchyní cizích zemí. V rámci těchto aktivit zvou zástupci organizací kuchaře a kuchařky z různých koutů světa. Tito pak připravují lahůdky tradičních kuchyní přímo před zraky návštěvníků, kteří jsou pak jejich konečnými konzumenty. Oblíbenou a integrující aktivitou neziskových organizací je také pořádání multikulturních sportovních akcí nebo sportovních akcí přímo zacílených na určité skupiny přistěhovalců (např. cvičení žen).

Přínosy neziskových organizací

Organizace neziskového sektoru sehrávají stěžejní roli při procesu sociální integrace přistěhovalců do lokálních společností. Jejich role je v tomto procesu nezastupitelná. Jednak nabízejí služby na podporu integrace přistěhovalců, které víceméně kopírují jejich potřeby a jednak často prostřednictvím svých aktivit, programů a projektů působí jako mediátoři mezi jednotlivými zástupci národnostních skupin a majoritní populací. Neziskové organizace jsou zpravidla více orientovány na konkrétní potřeby cizinců (poradenství, krizová intervence, výuka jazyka, vyřizování agendy, kurzy sociální orientace apod.), než je tomu v případě institucí veřejné správy, jejichž pravomoci v oblasti asistence při integraci přistěhovalců jsou zpravidla legislativně omezeny na výkon konkrétních služeb. Navíc jsou nevládní neziskové organizace nejcennějším zdrojem informací a pomoci především pro žadatele o mezinárodní ochranu a azylanty. Jejich role je stěžejní také v oblasti jazykového vzdělávání žadatelů o mezinárodní ochranu a azylantů (ale i ostatních skupin přistěhovalců), protože tyto osoby si většinou, vzhledem ke své obtížné životní situaci, nejsou schopny z vlastních prostředků jazykové kurzy hradit. V rámci zajištění chodu a aktivit Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců hrají klíčovou roli při doručování služeb cílovým skupinám právě neziskové organizace. Jsou považovány za partnery, které mají své know-how práce s cílovou skupinou přistěhovalců a mnohé aktivity jsou schopny vykonávat efektivněji a cíleněji, než by dokázaly zajistit instituce veřejné správy.

2.3.4 Vybrané veřejné instituce

Proces integrace cizinců mohou podporovat instituce sociálního státu, které primárně poskytují sociální ochranu členům domácí populace a svými službami působí proti riziku sociálního vyloučení, resp. podporují sociální začleňování osob ohrožených sociální exkluzí. Přístup cizinců k jednotlivým institutům a službám sociálního státu je vymezen příslušnou legislativou a odvíjí se zejména od pobytového statusu cizince. Za klíčový prvek integrace je obecně považována participace na pracovním trhu a v případě cizinců navíc také legální pobyt. Z tohoto hlediska vystupovala do popředí otázka integračního působení cizinecké policie (restrukturalizace instituce viz poznámka č. 54), která zajišťuje pobytovou agendu, a úřadů práce, které v rámci své integrační a regulační funkce ve vztahu vůči přistěhovalcům poskytují služby zaměstnanosti zaměřené především na začlenění uchazečů o zaměstnání na pracovní trh.

Je zřejmé, že integrační proces potenciálně ovlivňuje velmi široké spektrum dalších veřejných (ale i soukromých) institucí, například institucí vzdělávacích,[53] kulturních, sociálních nebo náboženských. Zahrnutí všech těchto institucí nebylo v našich možnostech, a proto jsme se zaměřili na dvě instituce, které považujeme za klíčové - cizineckou policii (viz poznámka č. 54) a úřady práce.

[53] viz ZŠ Staňkova v předchozím textu

Cizinecká policie[54]

Mezi instituce, které vůbec nejčastěji přicházejí do kontaktu s cizinci, patří cizinecká policie**.** Její působnost vyplývala zejména ze zákona o pobytu cizinců na území ČR (326/1999 Sb.) a vztahovala se k povolování vstupu a pobytu cizincům, odhalování nelegální migrace a také výkonu represivních opatření v rámci agendy pobytu cizinců. Význam pobytového statusu (resp. jeho legality) a také přímý kontakt policistů s cizinci, jejich přístup k informacím o životě cizinců na území a celková obeznámenost s legislativním rámcem pobytu cizinců v ČR činila z cizinecké policie specifického aktéra v oblasti integrace cizinců. S ohledem na represivní složku její činnosti a obecně negativní image byla ovšem vnímána rozporuplně, a to nejen ze strany cizinců (srovnej Rákoczyová, Trbola, 2009), ale také zástupců ostatních institucí na poli integrace cizinců. **Spolupráce s ostatními aktéry** integrace měla především formu předávání informací. Ta probíhala systematicky (například výměna informací s úřady práce v souvislosti s provázaností povolení zaměstnání a vízové agendy; prezentace statistik cizinecké policie na setkání Poradního orgánu MMB; přednášková činnost pro odbornou i laickou veřejnost v rámci aktivit Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců, častěji však nesystematicky v souvislosti s řešením konkrétních případů, kdy se na policii obraceli s dotazy například pracovníci neziskových organizací, sociální kurátoři MMB ad. Cizinecká policie také v několika případech zprostředkovávala cizincům informace o probíhajících projektech neziskových organizací. V posledních měsících cizinecká policie aktivně projevila zájem o rozvoj vztahů s nestátními organizacemi, které působí v oblasti integrace cizinců. Například prostřednictvím JMK oslovila partnerské instituce v rámci projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců s výzvou k navázání dialogu, policisté se také aktivně účastní akcí JMK v této oblasti.

Patrná byla také snaha vedení cizinecké policie nejen navázat, resp. prohloubit spolupráci s ostatními aktéry integrace cizinců (viz 2.3.5), ale také rozšířit svoji působnost v oblasti sociální integrace nad rámec výkonu příslušné agendy, a to zejména formou „osvětové" činnosti. Oblastní ředitelství cizinecké policie Brno zřídilo **preventivní informační skupinu** zaměřenou na osvětovou činnost ve vztahu k cizincům i k domácí populaci a na prezentaci cizinecké policie v médiích. V době rozhovoru nebyla náplň její činnosti jasně daná, aktivity byly spíše ve fázi příprav. Mimo tuto preventivní informační skupinu v minulosti cizinecká policie realizovala několik přednášek či informačních akcí pro zástupce majoritní populace (například přednáška pro studenty Masarykovy univerzity, pro seniory v rámci preventivního projektu Senior městské policie nebo pro ubytovatele cizinců v rámci projektu „Ubytovatel"). Širší informační činnost vůči populaci migrantů dosud měla pouze podobu distribuce vícejazyčných informačních brožur MV ČR, a to pasivním způsobem (byly k dispozici v čekárnách). Poskytování informací přímo cizincům se zpravidla vztahovalo k pobytové agendě; pokud se cizinci na policisty obraceli s dotazy v ostatních oblastech (například řidičské průkazy nebo náležitosti k uzavření sňatku), bylo zprostředkování informací závislé na individuálním přístupu daného policisty a nelze je považovat za pravidlo.

[54] Novelou zákona č. 427/2010 byla s účinností od 1.1.2011 reorganizována struktura Cizinecké policie. V rámci policejní práce této původní organizace zůstala především agenda týkající se spíše represivních opatření uplatňovaných vůči cizincům v rámci legislativních norem upravujících podmínky pobytu cizinců na území ČR. Vedle této složky policie začala nově fungovat regionální oddělení (pracoviště) pobytu cizinců jako pracoviště Ministerstva vnitra, na něž byla převedena zbývající část agendy (především administrativního charakteru) uplatňované vůči cizincům. Cílem této reorganizace bylo především odbřemenění Cizinecké policie od správních agend. Původní represivní agenda Cizinecké policie byla začleněna pod agendu cizineckých odborů krajských ředitelství Policie ČR.

Pracovníci cizinecké policie v rámci své činnosti nezřídka **čelí profesnímu dilematu**, kdy na jedné straně mají porozumění pro znevýhodněnou situaci cizince[55] a na straně druhé jsou vázáni zákonným postupem (sankcemi). Policisté jsou, stejně jako pracovníci v řadě dalších organizací, ochotni jít nad rámec běžné agendy, pokud se cizinec ocitne ve velmi obtížné, krizové situaci. V takových případech navazují kontakt s neziskovými organizacemi pomáhajícími cizincům, zmiňována byla v této souvislosti Charita. Tento postup a schopnost podat ve výjimečných případech pomocnou ruku vyplynul nejen z výpovědí policistů, s nimiž jsme vedli rozhovor, ale také z výpovědí cizinců žijících v Brně v rámci jiné výzkumné studie (viz Rákoczyová, Trbola, 2009).

Činnost cizinecké policie byla před novelou zákona o pobytu cizinců často předmětem kritiky, pokud šlo o její kvalitu a efektivnost. Z provedených rozhovorů vyplývají některé faktory, které tuto skutečnost ovlivňují. Například dostupnost vzdělávání pro policisty neodpovídá dynamice změn v dané oblasti, relativně nízké mzdy, nejistota pracovního místa (obavy ze zrušení cizinecké policie), omezený přístup k internetu, vysoká fluktuace pracovníků.

Úřady práce

Činnost úřadů práce ve vztahu k integraci cizinců na trhu práce zahrnuje dvě základní oblasti - (a) agendu pracovních povolení a (b) agendu zprostředkování zaměstnání včetně aktivní politiky zaměstnanosti.[56] Udělení povolení k zaměstnání má charakter správního úkonu, při kterém jsou pracovníci úřadu práce ve formálním styku převážně se zaměstnavateli, kteří na základě plné moci záležitost vyřizují namísto cizinců. Z hlediska integrace cizinců, kteří v ČR pobývají, je zásadnější činnost směřující k začlenění na trh práce. Do evidence úřadů práce mohou být jako uchazeči o zaměstnání zařazeni pouze ti cizinci z třetích zemí, kteří mají v ČR trvalý pobyt, a cizinci ze zemí EU. Úřad práce v této oblasti v principu přistupuje k cizincům obdobně jako k občanům České republiky s tím, že je předpokládána potřeba více vysvětlovat náležitosti a případně vypomáhat s vyplňováním formulářů, které jsou výhradně v českém jazyce. S ohledem zejména na jazykovou bariéru je cizincům na ÚP k dispozici zprostředkovatelka, která komunikuje anglicky a německy; domluva je dle sdělení pracovnice tohoto ÚP možná také v ruštině. V jiných ohledech nejsou služby zaměstnanosti přizpůsobeny specifickým potřebám cizinců; s dotazy směřujícími mimo trh práce jsou odesíláni na kompetentní orgány a/nebo je jim doporučeno kontaktovat NNO zaměřenou na pomoc cizincům (typicky SOZE). Tento přístup je, podobně jako v případě cizinecké policie, odůvodňován kompetencemi danými legislativní normou (v tomto případě zákonem o zaměstnanosti) a druhotně také vytíženými personálními kapacitami. Vedoucí pracovník ÚP Brno-venkov ovšem považuje současný přístup za nedostačující:

> *Úřad práce si myslím, že pokud by měl kapacitu, tak by mohl sehrát větší roli, než sehrává dnes, ale bohužel ta situace je taková, že nemá prostor pro intenzivnější práci, popřípadě individuální práci s klienty tohoto typu. Takže bohužel, ale myslím si, že (…) úřad práce by měl teda být aktivnější, pokud se týká cizinců, při té integraci.*

[55] Například pokud je identifikují jako zneužité třetí stranou, typicky vlastními krajany (klienty).

[56] Úřady práce také zajišťují výplatu podpory v nezaměstnanosti a dávek státní sociální podpory, tuto agendu jsme však ponechali stranou.

Cizinci evidovaní jako uchazeči o zaměstnání mohou být také zařazováni do programů aktivní politiky zaměstnanosti. Ačkoliv jsme od ÚP nezískali data o počtu zařazených osob do opatření APZ,[57] nelze předpokládat vysoký počet ani podíl poskytnutých programů.[58] V rámci těchto programů navíc nejsou zohledňována specifika a odlišné potřeby této skupiny populace (s výjimkou jazykových kurzů češtiny) a podmínky pro jejich absolvování bývají totožné s podmínkami nastavenými pro českého klienta. Pomoc cizinců je očekávána zejména ze strany NNO, a to i v oblasti vzdělávání a výcviku. V minulých letech byly oba uvedené ÚP partnery NNO v několika projektech (například projekt Rozjezd, Work in Czech ad.). Jejich participace spočívala především v informovanosti cílové skupiny nezaměstnaných cizinců; přičemž ÚP Brno-město vyvinul značné úsilí při motivaci klientů k účasti:

> *... ty lidi jsme obesílali, obvolávali, informovali, posílali jsme je tam. Posílali jsme je tam i na tzv. doporučenky, aby se toho zúčastnili těch prezentací těch projektů, protože ze začátku k tomu byla taková nedůvěra, a samozřejmě, pokud oni se zúčastnili něčeho na naši doporučenku, tak si tam museli aspoň teda dojít osobně, aby si to poslechli; no a pak to najednou opadalo, oni se začali sami zajímat, jak už se to rozkřiklo…*

Vznik těchto projektů, jejich realizace a tedy i dostupnost pro cílovou populaci je ovšem v rukou neziskových organizací a je závislý na grantovém financování, což je spojeno s problémy uvedenými výše. Participace úřadů práce v nich může přispět k efektivnějšímu doručení služby cílové populaci.

2.3.5 Spolupráce mezi aktéry sociální integrace a její koordinace

Spolupráce mezi jednotlivými aktéry sociální integrace na lokální úrovni probíhá ve dvou rovinách - institucionalizované (koordinované) a neinstitucionalizované (neformální, nekoordinované).

Spolupráce aktérů na lokální úrovni

V rámci institucionalizované spolupráce se jedná zejména o platformy, které vznikly v návaznosti na koordinační činnost samosprávných orgánů veřejné správy (Magistrátu města Brna a Jihomoravského kraje). Koordinační kompetence a jejich případné rozdělení mezi oba tyto subjekty nejsou dosud zcela vyjasněné.

Nespornou výhodou MMB je dlouhodobost jeho vztahů se širokým spektrem aktérů sociální integrace cizinců v rámci města Brna, a to včetně zástupců orgánů státní správy a samosprávy a sociálních partnerů. Za přidanou hodnotu spolupráce na bázi pravidelného předávání informací, ke kterému dochází v rámci činnosti poradního orgánu, můžeme považovat zejména zapojení institucí, které se ve své činnosti nespecializují na služby pro cizince, avšak jsou významnými aktéry jejich sociální integrace (např. úřady práce), a také rozvoj komunikace s institucemi vnímanými především represivně (policie). Jak navíc ukázala zkušenost s činností pracovní podskupiny poradního orgánu, MMB byla v případě potřeby schopna aktivovat některé členy této platformy k (dočasné) intenzivní činnosti.

[57] Podle pracovnice ÚP je dohledání počtu cizinců v APZ náročné, musela by „jít jméno po jménu".

[58] Jak ukazují dostupná celorepubliková data, programy APZ nejsou v ČR cíleny na cizince. V roce 2007 bylo v ČR do programů APZ zařazeno pouze 1,2 % cizinců z třetích zemí, kteří byli registrovaní jako uchazeči o zaměstnání (Rákoczyová, Pořízková, 2008).

Na druhou stranu má účast v poradním orgánu charakter souboru vztahů mezi členy poradního orgánu zvnějšku (zástupci jednotlivých organizací) a zástupci MMB, spíše než podobu aktivní sítě kontaktů mezi jednotlivými členy navzájem. Vztah těchto členů k MMB je přitom ovlivněn, a často negativně, zkušenostmi s působením MMB v oblasti sociální integrace cizinců. K diskreditaci MMB jako koordinátora integračních aktivit na území města Brna přispívá jeho dlouhodobé zaměření na elitní vrstvu přistěhovalců při současné stigmatizaci té části cizinců, kteří se v Brně ocitají ve znevýhodněném postavení či obtížné životní situaci. To je vnímáno negativně zejména těmi, kteří se ve své činnosti problémy těchto cizinců zabývají. Dalším faktorem malé důvěry v MMB jako koordinátora integračních aktivit v Brně je nerealizace plánovaných činností v rámci komunitního plánu sociálních služeb, které svojí povahou byly zaměřeny právě na cizince v obtížných životních situacích. S procesem komunitního plánování byla také spojena některá očekávání vzhledem ke zkvalitnění vztahů mezi neziskovými organizacemi, coby hlavními poskytovateli služeb pro cizince, a MMB, jež však nebyly naplněny.

> *[Očekával jsem, že magistrát] ten komunitní plán bude implementovat potom skutečně do té praxe, a že si přizve neziskovky jako partnery v tom komunitním plánování. Protože tak to bylo nastavené, že my jsme poskytovatelé a oni jsou zadavatelé. Ale co mě zarazilo, bylo to, že nám řekli, že oni možná vypíšou nějaký grantový schéma, a my se potom jako neziskovky budeme ucházet o ty peníze. Čili my vlastně jim poskytneme know-how, řekneme jim o problémech, které tady jsou, řekneme jim už nápady, co by se dalo dělat, oni udělají grantové schéma, vypíší grant a potom zase staví ty neziskovky do pozice rivalů, kteří zase budou bojovat mezi sebou o ten koláč těch peněz. A to mně vadí. Já jsem si představoval, že zadavatel-magistrát bude koordinovat a spolupracovat s těmi jednotlivými neziskovkami, jak to třeba funguje na západě. Jak jsme třeba byli v té Vídni, tak tam je to úplně jinak. Tam prostě neziskovky mají velmi rovnocenné partnerské postavení vůči té státní sféře, mají třeba dotace na několik let, nemusí pořád dokolečka znovu a znovu žádat a znovu a znovu účtovat, což je pro nás velmi zatěžující, personálně a kapacitně atd., ale přímo v té Vídni si ty neziskovky z toho celkového koláče těch aktivit, každá si prostě vytvoří určitou svoji působnost nebo svoje zaměření, které si hlídá a realizuje si svoji oblast. Čili oni si navzájem nelezou do zelí. Oni ví, že tamten dělá to a tamten dělá to. Kdežto tady ty neziskovky navzájem prostě každá se snaží utrhnout z toho jednoho koláče podle toho, jaká je výzva.*

Je zajímavé, že tato skutečnost byla reflektována také jedním z pracovníků MMB. Některé z neziskových organizací mohou dokonce vnímat některé záměry MMB v oblasti sociální integrace cizinců jako konkurenční, respektive jako riziko vytěsňování vlastních - dlouhodobě zavedených - služeb. Vymezení cílové skupiny i realizace integračních opatření jsou determinovány preferencemi politické reprezentace města. Jak ukazují výpovědi zástupců MMB,[59] orientace politiků na zájmy svých voličů (z řad majoritní populace) do značné míry determinují charakter jejich přístupu k otázkám sociální integrace cizinců.

> *...pokud nemluvíte tak, jako většina, tak se dá říci, že vám to moc hlasů nepřinese. A co si budeme povídat, prostě ten politik samozřejmě na těch hlasech je závislý. A o těch cizincích je to úplná (pravda), tam už vůbec nikdo nebyl ochoten se tomu věnovat, protože nebyl důvod. Ano, ve chvíli, kdy nastane problém, že by z toho ten problém mohl vzniknout, a začalo by to vadit těm stálým voličům, protože se nám zvýší kriminalita, a bude tady to cítit, že v tom městě se něco děje, ano, tak potom už je to nutné. Ale my jsme to nezačali dělat z tohohle*

[59] Jednalo se o tři úředníky a jednoho zastupitele.

důvodu, my jsme to začali dělat z toho důvodu, že jsme se obávali toho, že by opravdu ten problém mohl vzniknout.

Z rozhovorů jednoznačně nevyplynulo, nakolik má MMB zájem o roli hlavního koordinátora spolupráce mezi aktéry sociální integrace v Brně. Zatímco z některých rozhovorů je taková ambice patrná a aktivity Jihomoravského kraje vnímány jako konkurenční, jedna z respondentek zastupujících MMB naopak vyjádřila naději, že tuto roli kraj převezme a přenese ji na regionální úroveň.

Zatímco brněnský magistrát působí jako koordinátor platformy aktérů sociální integrace přistěhovalců dlouhodobě, Jihomoravský kraj část koordinačních činností začal plnit teprve se zahájením projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců. Je otázkou do budoucna, jak úspěšně se JMK své koordinační činnosti zhostí a nakolik uspěje v podpoře aktivní a efektivní spolupráce mezi aktéry. To souvisí s nově vytvořenou regionální integrační strategií, s faktickou činností platformy vzniklé v rámci projektu a také například s kontinuitou politické podpory této oblasti. Platforma, kterou JMK v rámci projektu koordinuje, je dosud složena z nevelkého počtu partnerů projektu, nicméně jimi pořádaných akcí (semináře, dni cizinců ad.) se zatím účastní na dobrovolné bázi také řada dalších aktérů sociální integrace a také zástupci cílové skupiny, tedy přistěhovalci žijící na území Jihomoravského kraje. Je přitom významné, že Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců vzniklo právě s ambicemi vytvořit síť aktérů a prostřednictvím jejich spolupráce zefektivnit integrační služby v regionu:

Ale to centrum, ono to prostě určitě evokuje v prvním okamžiku, že tady bude nějaká instituce. Ale ono ve skutečnosti za tím pojmem centrum je schována ta regionální poradenská platforma, kterou je potřeba zasíťovat, protože víme, že tady je řada aktérů integrace, ale nekomunikují spolu. Služby různého charakteru se poskytujou, ale návaznost mezi tím, provázanost mezi tím vším - málokdo to dokáže popsat a říct, jak to funguje. Neexistují tady nějaký strategie, opatření na nějaký určitý třeba časový horizont a to teda by měla ta funkce tý platformy.

Ochota ke spolupráci může být u některých NNO podpořena pozitivními zkušenostmi s JMK z minulého období, zejména pak pokud jde o finanční dotace projektů zaměřených na sociální integraci cizinců. JMK může navíc využít vztahů s relevantními institucemi, které má navázané v rámci spolupráce v jiných oblastech v rámci samostatné působnosti.

Jinou platformou spolupráce mohou být partnerství vytvářená za účelem řešení jednotlivých projektů zaměřených na podporu sociální integrace cizinců.[60] Příkladem takového partnerství může být projekt „Work in Czech",[61] na jehož realizaci spolupracovaly neziskové organizace zaměřené na pomoc cizincům (SOZE, OPU, Centrum pro integraci cizinců, Asociace uprchlíků v České republice, Most pro lidská práva, Gendrové integrační centrum NORA), centrální orgány státní správy (MPSV, MŠMT), Úřad práce v Brně a Centrum jazykového vzdělávání Masarykovy univerzity v Brně. Ačkoliv taková partnerství mívají časově omezené trvání, významně přispívají k rozvoji vzájemných vztahů nejen mezi subjekty obdobného charakteru, ale také s dalšími aktéry sociální integrace cizinců.

Spolupráce mezi jednotlivými aktéry sociální integrace nemusí mít pouze institucionalizovanou podobu. Neinstitucionalizovaná, resp. neformální spolupráce se odvíjí

[60] Také platforma koordinovaná JMK se odvíjí od realizace projektu, avšak očekává se její přesah a dlouhodobější existence.

[61] Projekt Work in Czech nebyl specificky zaměřen na Brno.

od sociálních sítí mezi pracovníky. Tyto neformální, profesně orientované sociální sítě jsou mimo jiné formovány v rámci participace ve formálních strukturách, jako je například poradní orgán MMB nebo proces komunitního plánování. Pozitivní účinek takto nastavené spolupráce se projevuje v rovině vzájemné informovanosti o aktivitách ostatních aktérů a schopnosti odkázat na konkrétní službu v okamžiku vzniku potřeby, případně v realizaci konkrétního opatření formou společných aktivit. Neinstitucionalizovanou podobu má také případná ad hoc pomoc pracovníků cizinecké policie nebo jiných orgánů státní správy, se kterou jsme se výjimečně setkali.

Na druhou stranu, jak již bylo uvedeno výše, vztahy mezi poskytovateli služeb z řad neziskových organizací jsou poznamenány konkurenčním prostředím, v němž kvalita a intenzita neformálních vazeb NNO s některými aktéry (poskytovateli dotací) může rovněž sehrát určitou roli (např. pokud je poskytovatel lépe obeznámen s fungováním některé organizace či v tom, že má vůči němu důvěru). V rovině neformálních vztahů navíc mohou působit také bariéry spolupráce aktérů, které jsou vázány na individuální charakteristiky jejich zástupců.

Politika sociální integrace v ČR a lokální aktéři - spolupráce s tvůrci politik na národní úrovni

Základním koncepčním materiálem v oblasti integrace cizinců je Koncepce integrace cizinců, která byla formulována v roce 2000 a aktualizována o šest let později. Koncepce zahrnuje aktivity spadající do gesce řady ministerstev (zejména Ministerstva vnitra, Ministerstva zdravotnictví, MPSV, MŠMT a MMR); je koordinována Ministerstvem vnitra, každoročně vyhodnocována a předkládána k projednání vládě ČR. Z hlediska lokálních aktérů sociální integrace cizinců jsme se zajímali o význam Koncepce pro jejich činnost a také obecně o jejich možnosti ovlivňovat tvorbu národní politiky v této oblasti. Koncepce integrace cizinců aktérům na lokální úrovni - zejména pak neziskovým organizacím - slouží v první řadě jako referenční dokument, jehož uvedení v projektové žádosti podle dotázaných zvyšuje legitimitu navrhovaných aktivit (programů, služeb), dokladuje odbornou fundovanost žadatelů a celkově zvyšuje pravděpodobnost získání finančních prostředků, resp. naopak jeho opomenutí žadatele diskvalifikuje v očích těch, kteří o udělení dotace rozhodují (těmi totiž jsou často zástupci centrálních orgánů, kteří se podílejí na tvorbě a realizaci Koncepce). Koncepce integrace cizinců byla také jedním z východisek JMK při formulaci projektu na vytvoření Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců. V širším významu pak někteří respondenti hovořili o dopadu Koncepce na formování diskurzu v oblasti sociální integrace cizinců. Někteří ze zástupců NNO navíc reflektovali vliv Koncepce na reálnou činnost - tento dokument totiž vyjadřuje státní integrační politiku, jejíž opatření se promítají do životní situace cizinců, ovlivňují jejich problémy i možnosti řešení. Tímto způsobem pak, i když zprostředkovaně, Koncepce ovlivňuje reálnou náplň činnosti neziskových organizací. Zejména pro neziskové organizace, jež nejsou specializovány na poskytování služeb cizincům, Koncepce slouží také jako informační zdroj, který usnadňuje orientaci v problematice. Není zanedbatelné, že někteří respondenti (například z úřadu práce, cizinecké policie, ale i některých nespecializovaných NNO) Koncepci integrace cizinců vůbec neznali.

Účast lokálních aktérů na tvorbě politiky sociální integrace cizinců v České republice je formalizovaná například prostřednictvím možnosti vyjadřovat se ke Koncepci v rámci jednoletých cyklů a také prostřednictvím jejich zapojení do činnosti komisí při jednotlivých ministerstvech. Hodnocení práce v těchto komisích a jejich praktický vliv na formulaci politiky však zúčastnění zástupci formulovali spíše skepticky.

> *Možná to zní mnohem důstojněji, než to ve skutečnosti je. My jsme členy jedné, dvou, tří, nevím kolika komisí, na MŠMT, pro multikulturalitu a pro podobná moderní slova, ale to já tam právě nejezdím rád, protože mě to přijde jako strašná ztráta času. Tam se sejdou ti lidi z praxe, z nichž každý samozřejmě má potřebu vnímat svou praxi jako tu zásadní, takže když se sejdou lidé z více nespojitých, nebo ne úplně spojitých oblastí praxí, tak ta domluva není možná, a skončí to nakonec tak, že každý si tam mele furt to svoje, a nakonec se k tomu udělá nějaký zápis neutrální, odbouchne se to a protože je potřeba vykázat nějakou činnost, tak se domluví pár bodů, aby se neřeklo. Takže v tom vidím ten přímý vliv, a kdyby se měl vyčíslit, tak jsou to procenta, promile. Jedno slovíčko v jednom zápise atd. […] Zase nedělám si iluze o tom, že by tím ministerstvo jakoby skutečně chtělo něco řešit, myslím si, že z části je to alibi, aby se hodila kostička a ti co štěkají, aby zmlkli.*

Přímá zkušenost s činností komisí, jakou měl tento respondent z neziskové organizace, však byla spíše výjimečná.

Neziskové organizace specializované na pomoc cizincům usilují o prosazení vlastních názorů do národní agendy sociální integrace také neformální cestou; u dvou organizací jejich zástupci hovořili přímo o lobbingu (ve formě neformálních jednání s ministrem, poslanci apod.) Snaha ovlivnit politiku, resp. legislativní opatření vycházejí ze znalosti jejich praktických dopadů na životy přistěhovalců v ČR. Tyto iniciativy však naráží na lobbingový tlak jiných skupin a jejich úspěšnost není vysoká.

V praktické rovině Ministerstvo vnitra zintenzívnilo spolupráci s nižšími úrovněmi veřejné správy zejména prostřednictvím podpory vzniku regionálních integračních center pro cizince z třetích zemí a ve vybraných regionech také prostřednictvím tzv. emergenčních projektů, určených na řešení či předcházení krizové situace spojené s dopady ekonomické recese na zaměstnanost cizinců.[62] V Brně došlo k rozvoji vztahů mezi JMK a Ministerstvem vnitra v návaznosti na projekt „Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců". Vztahy lokálních aktérů s orgány centrální správy, tedy především se zainteresovanými ministerstvy, se odvíjejí zejména od jejich rolí v rámci dotačních řízení - zatímco lokální aktéři (NNO, ale v případě projektu na vytvoření Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců také JMK) vystupují jako žadatelé/příjemci dotací, ministerstva jsou v pozici donátorů nebo řídicího orgánu při rozdělování finančních prostředků z evropských zdrojů. Tento typ spolupráce má typicky nerovný, administrativně-kontrolní charakter.

[62] Emergenční projekty byly v roce 2009 uskutečněny v Havlíčkově Brodě, Plzni, Pardubicích a v Praze.

3. Institucionální bariéry integrace cizinců v Brně

Miroslava Rákoczyová, Robert Trbola

Brno můžeme považovat za město s rozvíjejícími se podmínkami pro integraci cizinců, a to zejména v návaznosti na vytvoření Jihomoravského centra pro integraci cizinců, rozvoj platformy aktérů integrace, jejich vzájemné komunikace a koordinace. Jako klíčová se přitom jeví iniciativa Jihomoravského kraje a jeho kroky formulovat regionální strategii integrace cizinců. Brno jako lokalita se proto zřejmě v kontextu integrace stane spíše součástí krajských iniciativ, přičemž s ohledem na koncentraci cizinců v krajském městě lze předpokládat značné překrytí lokální brněnské a krajské dimenze uvedené strategie. Lokální studie nicméně ukazuje některá selhání, resp. bariéry, které do značné míry vyplývají z fungování jednotlivých organizací činných v procesu sociální integrace cizinců. Jedná se o bariéry jak v oblasti doručení služeb cizincům, tak ve spolupráci mezi jednotlivými aktéry.

3.1 Bariéry doručení služeb cizincům

Bariéry doručování služeb cizincům jsou spjaty zejména se způsobem financování organizací neziskového sektoru, resp. s jejich **závislostí na projektovém financování.** Ta výrazným způsobem podmiňuje typ, rozsah i zacílení poskytovaných projektů. Pozdržení v přidělování finančních zdrojů vede zpravidla k redukci poskytovaných služeb a k omezení činnosti NNO na udržitelné minimum. Ke značné nejistotě neziskových organizací přispívají také selhání řídícího orgánu při rozhodování o přidělení finančních prostředků.

> *…nám skončil stálý zdroj financování po dobu tří roků, na který nenavázalo nic dalšího. Podle propozic na to měl navázat ten Operační program lidských zdrojů a zaměstnanosti, ale časově to nenavazovalo, to znamená, ukončení bylo někdy loni v létě, kdežto projekty začínají až teďko od dubna.*

> *… když jsme třeba podávali projekty na vnitro, no tak my jsme to podali v říjnu, a teprve někdy v červenci nebo v srpnu jsme se dozvěděli, že ten projekt vlastně vyšel, nebo byl podpořen. Ale mezitím my už jsme museli ten projekt od ledna začít realizovat. Takže vlastně my jsme pořád doufali a čekali, že ano, že to teda bude podpořený, ale nic nebylo jasný, protože dokud nemáte smlouvu podepsanou, tak prostě nevíte. Čili že ta státní sféra má hodně času na to podat nějaký vysvětlení, rozhodnutí, někdy dokonce ani třeba nepodají vůbec nic, vy si to musíte potom tam vlastně telefonovat, zjišťovat si, a je to takový trochu nerovnoprávný postavení. Prostě pořád to ještě funguje tak, že neziskový sektor je brán jako něco vedlejšího.*

Také **cílová skupina** realizovaných projektů je často určena zadavatelem, nikoliv reálně zjištěnou potřebou v lokalitě. V praxi potom dochází k situacím, že jsou odmítáni cizinci, kteří službu objektivně potřebují, avšak nespadají do formálně vymezené cílové skupiny v rámci grantového projektu. Na tuto skutečnost upozorňovali

také samotní cizinci dlouhodobě pobývající v ČR.[63] Jejich zkušenost s odmítnutím pak může vést k celkové ztrátě důvěry v pomoc NNO.

> *Můj přítel, on se chtěl obrátit na jednu neziskovou organizaci, která nabízela kurzy češtiny pro cizince, ale dostal odpověď, že není azylant a byl zaměstnaný, takže jako neprošel kvótou pro nabídku služeb. [Tazatel: A obracel se potom na nějakou jinou organizaci?] Ne, protože stačila mu jedná taková zkušenost a tomu člověku potom ani se nechce nějak se tím zabývat. (respondentka z Ukrajiny)*

Ačkoliv se problémy tohoto typu nejvýrazněji dotýkají organizací neziskového sektoru, v souvislosti s projektem Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců se v podobné pozici jako NNO ocitl také Jihomoravský kraj. Se zahájením tohoto projektu byly obdobné problémy (nejistota v podobě odkládaného rozhodnutí o přidělení prostředků, posouvaný termín zahájení, nejasné požadavky na monitoring atd.).

V případě úřadů a dalších institucí bariéra v doručení služeb cizincům spočívá v **(deklarované) nemožnosti překročit vymezené kompetence** dané legislativou, případně nedostatkem kapacit. Roli sehrává také **bariéra jazyková,** kterou se však daří překlenovat ať už jazykovou vybaveností pracovníků (příkladem může být přepážka s pracovníky, kteří komunikují anglicky na úřadu práce Brno-město) nebo -a to častěji- prostřednictvím tlumočníků, zpravidla příbuzných, krajanů nebo pracovníků NNO, které si na jednání úřadů cizinci přivádějí. Jazyková bariéra ovšem limituje přístup cizinců ke službám, které předpokládají dobrou znalost češtiny, například k rekvalifikačním kurzům poskytovaným úřady práce.

Doručení služby cizincům rovněž ztěžuje **informační bariéra.** Jak vyplývá ze zjištění výzkumu sociální integrace cizinců, povědomí o službách poskytovaných cizincům prostřednictvím NNO je, s výjimkou žadatelů o azyl a azylantů, velmi nízké (Rákoczyová, Trbola, 2009).

3.2 Bariéry spočívající ve spolupráci aktérů integrace

Bariéry identifikované ve spolupráci institucí a v koordinaci aktivit se projevují jak v horizontální rovině (na úrovni města, případně regionu), tak také v rovině vertikální (ve vztahu k vyšším úrovním veřejné správy).

Horizontální úroveň

Podobně jako v případě bariér doručení služeb cizincům, také bariéry spolupráce mezi institucemi na úrovni lokality do značné míry souvisejí se způsobem alokace finančních zdrojů poskytovatelům integračních služeb. Soutěž o prostředky z veřejných zdrojů staví jednotlivé subjekty (NNO) do postavení soupeřů, což ovlivňuje charakter spolupráce mezi těmito organizacemi. Ta se do značné míry omezuje na oblasti, ve kterých nedochází k překrytí poskytovaných služeb organizacemi; typicky se jedná o doporučení jiné NNO, která poskytuje služby, které klient potřebuje a oslovená NNO je sama nenabízí. Mezi pracovníky jednotlivých NNO ovšem nezřídka vznikají pocity neoprávněného zvýhodňování větších a déle zavedených organizací.

[63] Rozhovory realizované v rámci projektu „Migrující osoby v ČR - postavení na trhu práce a sociální integrace" s cizinci žijícími v ČR déle než jeden rok.

Naděje na zkvalitnění spolupráce mezi aktéry sociální integrace na lokální úrovni, které však nebyly naplněny, spojovali zástupci neziskového sektoru s procesem komunitního plánování. Problémy jsou spojeny také se spoluprací v rámci platformy organizací, která vznikla v souvislosti s plněním projektu „Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců". Je zřejmé, že část partnerů byla k účasti motivována zejména získáním finančních prostředků na svoje aktivity, přičemž vzájemnou spolupráci s dalšími partnery považuje spíše za formální. I přes značnou snahu koordinátora se nepodařilo výrazněji zintenzívnit spolupráci mezi jednotlivými partnery. Účast v projektu byla navíc v prvním roce realizace spojena s vysokým administrativním zatížením, přičemž ze strany zadavatele (Ministerstva vnitra) nebyly zpočátku poskytnuty jasné požadavky v tomto směru.

Spolupráci mezi partnery ovlivňuje také nejasné vymezení koordinačních kompetencí mezi magistrátem a krajským úřadem (viz výše), které je spojeno s vývojem institucionálního ukotvení agendy ve městě Brně. Koordinační role Jihomoravského kraje v této oblasti se v roce 2009 teprve začínala rozvíjet. Řada NNO ovšem měla z minula pozitivní zkušenosti s angažovaností Jihomoravského kraje při integraci cizinců, což společně s novou iniciativou v podobě založení Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců vytvářelo dobré výchozí podmínky pro ustavení Jihomoravského kraje jako klíčového koordinátora. Na druhou stranu role MMB, který byl dlouhodobě v roli koordinátora sociální integrace cizinců v Brně, byla do značné míry zdiskreditována například nerealizováním aktivit naplánovaných v rámci komunitního plánování, formálním (resp. informačním) charakterem jednání poradního orgánu a také dlouhodobým upřednostňováním zájmů cizineckých „elit" na úkor podpory sociální integrace znevýhodněných skupin cizinců. Posun koordinační úlohy z lokální úrovně (MMB) na úroveň regionální (JMK) ovšem není žádným způsobem upraven a je závislý od vzájemné dohody mezi jednotlivými samosprávnými orgány; v opačném případě je reálné riziko překrytí a dalšího znejasnění koordinace spolupráce aktérů sociální integrace v lokalitě/regionu. Významnou úlohu v tomto procesu může sehrát Ministerstvo vnitra a směřování jeho (finanční) podpory na jeden z uvedených subjektů, v tomto případě zřejmě JMK. Z rozhovorů je patrné, že mezi JMK a MMB v tomto ohledu zavládla určitá rivalita.

Vertikální úroveň

Rozdělení kompetencí v oblasti koordinace lokálních aktérů sociální integrace je významné také vzhledem ke schopnosti účinně jednat s centrálními orgány, zejména pak Ministerstvem vnitra, které utvářejí agendu sociální integrace cizinců na národní úrovni. Vztahy, které byly dosud navázány mezi aktéry na lokální/regionální úrovni, nemají partnerský charakter, ať už se jedná o účast v nejrůznějších komisích nebo o vztahy mezi zástupci samosprávných orgánů a ministerstvem. To souvisí jednak s vývojem politiky sociálního začleňování cizinců, který má dlouhodobě výrazně top-down charakter, a jednak s dosud poměrně omezenou reálnou aktivitou lokálních/regionálních aktérů v této sociálněpolitické oblasti.

Spolupráce mezi centrální vládou a místními samosprávami probíhala víceméně pouze formou pravidelných setkání klíčových zainteresovaných subjektů. Také tato jednání převážně sloužila jako platforma pro výměnu informací o přistěhovalcích. Efektivní spolupráce mezi různými úrovněmi veřejné správy se v systému decentralizované správy ukázala být obtížná.

Závěr

Ekonomická recese, která postihla českou společnost zejména v roce 2009, rozbouřila mimo jiné i stojaté vody v přístupu lokálních a regionálních vlád k problematice národní migrační a integrační politiky. Vnímání lokální dimenze procesu sociální integrace přistěhovalců a nutnosti jeho podpory začalo nabývat na významu zejména v lokalitách a regionech klíčových pro imigraci zahraniční pracovní síly. Ve srovnání s předchozími výzkumy[64] lokálních strategií integrace cizinců do místních společenství, které (až na výjimky) napříč regiony v České republice prokázaly nepřipravenost místních samospráv a nedostatek politické vůle k řešení problematiky integrace cizinců do místních společenství, dochází v současnosti na regionálních úrovních a na půdě větších lokálních samospráv k postupnému procesu tvorby a realizace opatření na její podporu. Role lokálních institucí v tomto procesu se v čase stále více zúročuje zejména v rámci sítí aktérů, kteří vzájemnou spoluprací a tvorbou společných strategií a koncepcí na horizontální úrovni představují významného partnera pro naplňování opatření národní integrační politiky v podmínkách bezprostředně spjatých s reálným životem této cílové skupiny. Zkušenosti zemí s delší imigrační historií prokázaly nezbytnost přítomnosti lokálních vlád primárně při implementaci, a v neposlední řadě i při tvorbě opatření národní integrační politiky, přičemž nesporný důraz byl kladen na vzájemnou spolupráci a koordinaci klíčových i dílčích kroků vedoucích k podpoře procesu sociální integrace jak na horizontální, tak i na vertikální úrovni vzájemné komunikace.

Začlenění lokálních vlád a spřízněných institucí a organizací do aktivit na podporu integrace je proces, který již několik let plíživými kroky probíhá i v České republice. Zatímco však až donedávna nepatřila problematika integrace cizinců do místních společenství mezi priority zájmu místních samospráv a integrace byla vnímána jako jakýsi samovolný proces v rámci jednotlivých komunit cizinců, začali se zástupci místních společenství v klíčových regionech zejména v posledních dvou letech aktivovat v souvislosti s obavami z narušení principů sociální soudržnosti v situacích, kdy je tato „samoregulační integrační funkce" oslabena. Proto v souvislosti s ekonomickou krizí, při níž se nutně očekávala disbalance především na trhu práce s vysokým podílem zahraniční pracovní síly, donutila představitele několika lokálních vlád začít vnímat cizince jako cílovou skupinu krizových opatření v případě nouze. V několika větších regionech se tak zájem místních samospráv odrazil v definování cizinců jako cílové skupiny sociálních služeb v rámci komunitních plánů, případně se samosprávy ve spolupráci s ostatními lokálními aktéry podílely na tvorbě krizových opatření. Významným momentem v oblasti podpory integrace cizinců do lokálních společenství se stal program EU na podporu integrace cizinců z třetích zemí do hostitelských společností cílových zemí, který formou zdroje financování podpořil zájem národních i lokálních politik o rozvoj integračních opatření zejména v místech pobytu cizinců, aby byla zohledněna lokální specifika při jejich realizaci a podpořil se tak efekt zacílení služeb směrem k potřebám této cílové skupiny. Současně se začaly objevovat strategie spolupráce mezi jednotlivými aktéry zastupujícími národní zájmy v oblasti integrační politiky na straně jedné a přístupy lokálních vlád znalých místních specifik na straně druhé. V souladu s místními specifiky se také odvíjely principy koordinace aktivit jednotlivých aktérů participujících na procesu integrace a vzájemná komunikace jak v horizontální (mezi jednotlivými aktéry v rámci lokality), tak i vertikální rovině

[64] Rákoczyová, Trbola (2008).

spolupráce (mezi lokální úrovní strategie integrace a prioritami národní integrační politiky).

Kvalitativní analýzou zpracovaná studie provedená na příkladu města Brna, které svým přístupem k problematice integrace přistěhovalců patří mezi regiony s rozvinutější strategií (koncepcí) této integrace, hledala především podrobnější odpovědi na otázky související s institucionálním zajištěním sociální integrace v místních podmínkách a také s rolí jednotlivých aktérů v tomto procesu. Důraz byl kladen především na identifikaci vzájemných vazeb a vztahů v rámci koordinace jejich aktivit a případných bariér spojených s touto koordinací. Stejně jako minivýzkum provedený v únoru letošního roku v několika dalších městech prokazuje aktuální analýza určitý posun ve vývoji lokálních přístupů k řešení otázek spojených s integrací cizinců, přesto však i nadále tento proces selhává v efektivní koordinaci souboru priorit a z nich plynoucích aktivit napříč sítí zainteresovaných aktérů na horizontální i vertikální úrovni. V rámci koordinace procesu integrace se tak vyjevuje penzum bariér, které plynou především z nesourodosti daných priorit ve vztahu k integrační politice, ale také z rozdílných podmínek pro tuto integraci plynoucí ze specifických charakteristik lokalit.

Předkládaná studie se snaží kombinovat jak pohled striktně teoretický, který se snaží ukázat, že jak koncept sociální integrace, tak jeho prostorové (lokální) souvislosti nejsou přijímány bez dalších otázek, tak pohled praktický, reprezentovaný případovou studií vybraných institucí podílejících se na začleňování přistěhovalců na území města Brna. Případová studie ilustruje, nakolik se liší přístup k sociální integraci na národní (centrální) úrovni a na úrovni lokální. Národní strategie pracují s představou integrace imaginárních (typifikovaných) přistěhovalců do neméně imaginární (typifikované) národní společnosti či komunity. Právě analýza procesu integrace na lokální úrovni však ukazuje, nakolik rozdílné mohou být proces i cíle integrace v případě, kdy jsou zasazeny do reálného prostorového, institucionálního i politického kontextu, do kontextu systému reálných sociálních vztahů v dané prostorově vymezené jednotce. Lokální kontext není zkrátka pouhou zmenšeninou imaginární národní komunity, stejně jako lokalita není pouhým kontejnerem univerzálních procesů a interakcí. Lokalita, jak se i tato studie snaží ukázat, je naopak sama významnou proměnnou, kterou je třeba při analýze procesů sociální integrace brát v úvahu.

Příklad přístupu Magistrátu města Brna potvrzuje teoretický předpoklad, že na úrovni lokálních vlád dochází k zaměření politik primárně na řešení sociálních problémů, k nimž dochází v soužití přistěhovalců a majority. Přesto i zde pozorujeme tendence motivované jak charakterem populace přistěhovalců, tak zájmy politické reprezentace města. Populace přistěhovalců není vnímána jako homogenní skupina. Respondenty byli přistěhovalci často tematizováni v podobě dvou striktně oddělených typifikací - na jedné straně lidé, kteří zde vykonávají nejrůznější manuální či dělnické profese, na straně druhé skupina profesionálů, lidí s vysokým vzděláním i vysokými příjmy.

V případě těch prvních je často volen problémově orientovaný přístup. To na jedné straně představuje strategii „čekání na problém", kdy takový problém, bude-li dostatečně významný, vzbudí na straně lokálních elit zájem o koncepční řešení. Do okamžiku, kdy se takový problém objeví, má být nabízena primárně krizová intervence, to znamená *ad hoc* řešení individuálních problémů přistěhovalců. V analyzovaném případě města Brna se tato strategie projevila v souvislosti s nastupující ekonomickou krizí, kterou představitelé města i další významní aktéři integrace na lokální úrovni spojovali se zvyšující se reálností sociálních problémů spojených s přítomností cizinců ve městě.

V případě druhé kategorie, to znamená přistěhovalců, kteří jsou vnímáni jako významný příspěvek budoucímu charakteru lokality (města), jak tuto budoucnost vidí

představitelé města, je volena jiná strategie. Pro tyto přistěhovalce má být připravena pomoc při akomodaci (spíše než při integraci), kdy zástupci města mají pomoci těmto „V.I.P. přistěhovalcům" nalézt vhodné bydlení, zajistit cizojazyčné vzdělávání jejich dětí nebo například vybudovat fyzický prostor, kde by se tito přistěhovalci mohli setkávat. V tomto případě se dá téměř hovořit o jistém virtuálním či dokonce reálném kosmopolitním prostoru vytvářeném v rámci města. Tedy prostoru, který sociálně a kulturně opouští hranice studované lokality.

Co obě strategie spojuje je jejich *de facto* neintegrační charakter. Po první skupině přistěhovalců, typifikovaných jako námezdní dělníci, je vyžadována vysoká míra soběstačnosti. Musí se s problémy spojenými s vybudováním existence v novém prostředí vypořádat především sama. V jistém ohledu je jejich integrace vnímána jako faktické zneviditelnění, definované jako absence tematizace případných problémů jimi samotnými. V případě druhé skupiny, „V.I.P. přistěhovalců", je preferována strategie exkluzivní separace. Lokální elity v tomto případě vnímají především ekonomický přínos této části migračních toků a také fakt, že o tuto část migračního toku je třeba svádět tvrdý boj s jinými lokalitami. Důsledkem toho je vznik mezinárodní (často anglofonní) komunity, separované (často nikoli nutně z popudu těchto přistěhovalců samotných, jak vidíme i na artikulovaných záměrech brněnských politických elit) kulturně a sociálně od majoritní společnosti v lokalitě. V tomto smyslu se i tato část přistěhovalců stává pro majoritu povětšinou neviditelnou.

Problémy spojené s integrací cizinců, které nemají přímý důsledek pro majoritní populaci a které současně nevedou ke krizové životní situaci přistěhovalce, jsou tak do značné míry lokální vládou odsouvány do pozadí. Neexistuje strategie, na úrovni města, která by představila sociální integraci přistěhovalců jako proces, který může obohacovat obě strany, jak majoritu, tak přistěhovalce.

Všeobecný konsenzus na úrovni politických elit panuje ohledně významu začlenění na pracovní trh jako klíčového mechanismu integrace imigrantů do hostitelské společnosti. Tento přístup je patrný jak na centrální úrovni, tak také na úrovni lokální. Velmi často pak dochází k záměně integrace na pracovní trh za sociální integraci jako takovou. To souvisí také s vnímáním pracovního trhu jako abstraktního prostoru, ve kterém je vše ovládáno nabízenou a požadovanou mzdou. V tomto ohledu by příchod migrantů do lokality významně snižoval průměrnou i vymíněnou mzdu všech zaměstnanců. Ve skutečnosti však existuje dramatická nerovnost mezi různými profesemi a pracovními pozicemi. Někteří zaměstnanci se ocitají v bezprostřední soutěži s imigranty, jiní jsou naopak efektivně chráněni. Jakkoli je tedy prospěšnější vnímat lokální trh práce spíše jako sociální než jako čistě ekonomickou instituci, stále existuje významný rozdíl mezi sociální integrací a integrací na trh práce.

V této souvislosti můžeme poukázat na to, že pokud hovoříme o lokálních trzích práce jako o sociálních konstruktech, neznamená to automaticky, že by měly sílu sociálně integrovat. Lokální pracovní trhy jsou sociálními konstrukty v tom smyslu, že pozice jednotlivých aktérů nejsou čistě výsledkem ekonomických vztahů a procesů, ale jsou velmi často výsledkem vyjednávání a nejrůznějších kompromisů. V tomto ohledu mohou být přistěhovalci znevýhodněni tím, že v těchto vyjednáváních nejsou reprezentováni a jejich schopnost se mobilizovat a artikulovat aktivně své zájmy může být záměrně omezována jak ze strany zaměstnavatelů, tak ze strany skupin zaměstnanců pocházejících z majority. Není ani těžké představit si situaci, kdy dochází ke skryté koordinaci postojů například mezi dominantními zaměstnavateli v regionu a politickými elitami.

Přesto je třeba konstatovat, že ekonomická samostatnost, jakkoli sama o sobě není sociální integrací, je jejím významným předpokladem. Začlenění na trh práce je

jak majoritou, tak samotnými přistěhovalci vnímáno jako významný mezník v celém procesu integrace. Zde však může docházet k paradoxnímu jevu, kdy získání zaměstnání, respektive snaha jej udržet, může být významnou překážkou integrace. Zaměstnavatelé nezřídka vedle schopností a dovedností, a případně vedle nižších mzdových očekávání, na zahraničních zaměstnancích oceňují právě jejich nízkou nebo nulovou míru sociální integrace. Zaměstnanci, kteří vlastně nevedou sociální život mimo své zaměstnání, kteří zde nemají své partnery nebo děti, jsou ochotnější pracovat za vysoce flexibilizovaných podmínek - nestandardní pracovní doba, práce přesčas, práce o víkendech a svátcích atd. Navíc, právě z důvodu konkrétních zájmů místních zaměstnavatelů, které jsou velmi často v rozporu s principy sociální integrace, je jejich včlenění do sítě lokálních aktérů tohoto procesu obtížně realizovatelné.

Popsaná praxe může být vnímána také jako selhání státní politiky zaměstnanosti ve vztahu k cizincům jako cílové skupině. Pro nastartování a zdárný průběh procesu integrace je třeba, aby státní správa byla schopna vynutit dodržování platného práva u všech zaměstnanců, tedy i cizinců. V lokálním prostředí je pak často individuální podpora integrace cizinců na trh práce spojována spíše než s institucemi státu především s činností neziskových organizací, které však nejsou odpovídajícím způsobem podporovány.

Dalším významným aspektem ovlivňujícím úspěšnost procesu integrace přistěhovalců do místní společnosti, který odkrývá případová studie, je málo rozvinutá vertikální koordinace aktivit jednotlivých lokálních aktérů, a to jak s ohledem na preferované oblasti financování z národních rozpočtových prostředků, tak také s ohledem na preferované oblasti integrace. Jak již bylo uvedeno výše, do vzájemných vztahů mezi jednotlivými aktéry se ponejvíce promítá právě rozdílný přístup k implementaci opatření na podporu sociální integrace na jednotlivých úrovních veřejné správy. S tím bezprostředně souvisí i volba finančních zdrojů na pokrytí realizovaných aktivit a především pak orientace tohoto toku ke konkrétním příjemcům v síti aktérů sociální integrace. Určitá selhání se v tomto ohledu však objevují i v rovině horizontální spolupráce mezi jednotlivými aktéry lokální sociální integrace. Tento typ selhání ve vzájemné koordinaci aktivit, jejich volby a realizace je navíc umocněn neinstitucionalizovanou podobou vztahů mezi jednotlivými aktéry, jejichž důsledkem může být neefektivně nastavený soubor opatření na podporu procesu sociální integrace.

Analýza institucionálního zabezpečení sociální integrace v Brně však na druhou stranu identifikuje významný potenciál evropských fondů koordinaci a vzájemnou spolupráci lokálních aktérů formovat. Nastavení dotací z evropských fondů má v našich lokálních podmínkách značný potenciál ovlivňovat dostupnost, rozsah i charakter poskytovaných integračních opatření a jako nástroj podpory procesu sociální integrace má značný vliv také na rozvoj horizontální spolupráce aktérů na lokální, případně regionální úrovni. Vedle toho podporuje také posílení odpovědnosti místní samosprávy v oblasti integrace cizinců. Jihomoravské regionální centrum na podporu integrace cizinců zřízené Jihomoravským krajem dokladuje tyto dopady a ukazuje rovněž, že mezi klíčové předpoklady pro využití dostupných evropských finančních zdrojů patří politická vůle lokální/regionální politické reprezentace, vlastní lidské i finanční zdroje (jednak schopnost koncepčního přístupu a administrace projektů dotovaných z evropských prostředků a jednak schopnost kofinancování). Právě schopnost dofinancování a možnost udržení administrace a spolupráce s ostatními aktéry v projektu však na druhou stranu současně dokladuje případná rizika, k nimž dochází i v případě splnění uvedených předpokladů. Jedná se především o riziko byrokratizace, kdy jsou v rámci kontrol administrace projektu upřednostňovány formální indikátory funkčnosti projektu (formální monitoring, náležitosti písemné dokumentace apod.) před těmi praktickými, mezi které patří například ověření zpětné vazby vlivu určitého opatření v praxi,

úspěšnost služby a další. Vedle tohoto rizika se ukazuje ještě další, mnohem závažnější, plynoucí ze systému finančního zabezpečení strategických opatření, tzv. riziko omezené udržitelnosti služeb po ukončení projektu dotovaného ze zdrojů evropských fondů. Využití evropských finančních prostředků se jeví jako klíčové s ohledem na omezené veřejné finance, které mají samosprávné orgány k dispozici. To se projevilo například v souvislosti s pozicí magistrátu jako aktéra sociální integrace cizinců. V tomto případě naopak absence koncepčního přístupu a nedostatek financí - a případně také nesplnění dalších předpokladů pro rozvoj lokální integrační strategie - vedly k nenaplnění oficiálně schválených opatření (např. v rámci Komunitního plánu sociálních služeb nerealizace myšlenky azylového domu pro cizince, omezení schválených zdrojů podpory činnosti neziskových organizací apod. - blíže viz text případové studie). Zformalizovaný přístup magistrátu k řešení problematiky integrace cizinců a jeho preference elit v rámci zahraniční pracovní síly tak následně vedl k oslabení jeho koordinační pozice a ztrátě důvěry z řad významných aktérů integrace, zvláště pak z řad neziskového sektoru.

Výše uvedené důsledky případného neúspěšného vývoje ve strategiích lokálních představitelů k otázkám sociální integrace cizinců vedou autory studie nutně k úvahám o prohloubení spolupráce mezi jednotlivými aktéry tohoto procesu a k nastavení společných budoucích vizí řešení této oblasti v rámci vlastních rozvojových strategií. Horizontální koordinace strategií a aktivit začíná za těchto okolností nabývat na maximálním významu. Případová studie však i v těchto souvislostech odkrývá fakt, že na lokální úrovni může často v prostředí statutárních měst docházet k problémům mezi regionální vládou (kraji) a lokální vládou (magistráty), pokud nedojde k jasnému přiřazení kompetencí v oblasti formulace a koordinace integrační politiky, což se v případě města Brna nepotvrdilo. V analyzovaném případě vedla určitá rivalita mezi magistrátem a krajským úřadem, které v určité fázi oba aspirovaly na pozici klíčového aktéra a koordinátora v oblasti integrace cizinců, k neformálnímu oddělení agendy zaměřené na cizince:

- Přístup magistrátu města Brna k problematice lokální integrace cizinců je charakteristický svým zaměřením především na cizince z vyspělých zemí, což je v souladu s dominantní orientací na integraci elitních vrstev cizinců coby rozvojové strategie města. Jak uvádíme výše, nejedná se ani tak o fenomén integrace v multidimenzionálním pojetí, jako spíše o podporu jejich akomodace.
- Krajský úřad naopak vykonává agendu v oblasti sociální integrace cizinců z třetích zemí v rámci služeb integračního centra, k čemuž jej předurčuje nastavení podmínek čerpání finančních zdrojů z evropských fondů. Nedílnou součástí tohoto projektového financování je také vytvoření strategie podpory této oblasti v rámci rozvojového dokumentu. V případě přístupu této instituce k procesu sociální integrace (zde v regionálním rozměru) je znatelné zvládnuté uchopení teoretického konceptu sociální integrace a jeho přenesení do roviny reálného výkonu aktivit na její podporu. Problémem ovšem i zde zůstávají hranice oklešťující definici cílové skupiny integračních opatření. Ta je totiž dána podmínkou původu klienta z tzv. třetích zemí.

Toto „neformální" rozdělení cílových skupin v souladu s reflexí jejich rozdílných potřeb, které je odrazem strategických preferencí každého z klíčových aktérů však může vést k několika typům problémů. Vedle již několikrát uvedené nedostatečně koncepční koordinaci podpory sociální integrace se navíc vyjevuje fakt, že určité skupiny cizinců zůstávají v rámci této koordinace nepokryti cílovými integračními opatřeními. Jedná se především o tzv. „gastarbeitery" z nových členských zemí EU (především pak Bulharsko, Rumunsko, částečně pobaltské země), jejichž potřeby a životní situace spojená s rolí imigranta jsou často srovnatelné s těmi, pro něž jsou

nastavená pravidla podpory v rámci strategií rozvoje lokální sociální integrace. Navíc, občasné životní kolize mohou zapříčinit situace, kdy je potřeba využít podpory v podobě integračních opatření i u skupiny přistěhovalců z řad ostatních zemí EU, kteří ovšem nesplňují kategorii „V.I.P." klientů integračních (akomodačních) služeb. V oblasti lokálních strategií sociální integrace přistěhovalců ve městě Brně tak vzniká díra, díky jejíž existenci určitá část populace cizinců žijících v místní společnosti může propadnout na sociální dno.

Shora uvedené argumenty naznačují skutečnost, že v horizontální spolupráci mezi klíčovými aktéry sociální integrace ve městě Brně se projevují výrazné známky selhávání, a to za situace, kdy tyto dvě instituce mají v souladu s rozvojovými strategiemi města, jejichž součástí je i strategie integrace přistěhovalců spolupracovat v partnerské rovině. V souladu s filozofií projektu Jihomoravského regionálního centra na podporu integrace cizinců se tak role Magistrátu města Brna jeví spíše jako formální a jeho vnímání sociální integrace se posouvá jiným směrem, což v konečném důsledku vede k nevyjasněné koncepci integrace ve smyslu slova lokální. Současně je však třeba podotknout, že oddělené nastavení podpory integrace z různých sociálních vrstev mezi imigranty odpovídá skutečnosti, že také hostitelská společnost je sociálně stratifikovaná a integrace do jejích struktur probíhá v tomto kontextu.

Případná evaluace funkčnosti integračních center a jejich spolupráce s ostatními aktéry sociální integrace přistěhovalců na lokální a regionální úrovni se vedle analýz dalšího vývoje v přístupu k otázkám integrace ze strany zástupců politické reprezentace lokálních a regionálních zájmů momentálně jeví jako nosné téma pro zpracování dalších výzkumných studií zaměřených na tuto problematiku. Přidanou hodnotu potenciálních budoucích výzkumů vnímají autoři zejména v analýzách rozvojových strategií jednotlivých regionů a míry politické vůle dále udržovat a zohledňovat problematiku sociální integrace přistěhovalců v ohnisku zájmu v rovině hledání možných zdrojů budoucího financování dané oblasti života místních společenství. Komplexnější metodika takových výzkumů by pak mohla být využita v analýzách strategií a přístupů jednotlivých regionů k otázkám integrace, přičemž srovnání těchto přístupů v rámci celonárodní koncepce integrace by hypoteticky mohlo vést k zefektivnění podpory tohoto procesu, což v konečném důsledku nutně pozitivně ovlivňuje udržení a rozvoj principů sociální koheze v rámci národní společnosti.

Literatura

Aktualizovaná Koncepce integrace cizinců - Společné soužití. In: Usnesení vlády ČR č. 99 ze dne 9. února 2011.

ALEXANDER, J. C. 2004. "Rethinking Strangeness: From Structures in Space to Discourses in Civil Society." *Thesis Eleven* 79(1): 87-104.

ALEXANDER, J. C. 2007. "The Meaningful Construction of Inequality and the Struggles Against It: A 'Strong Program' Approach to How Social Boundaries Change." *Cultural Sociology* 1(1): 23-30.

ALEXANDER Michael**:** Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Response In Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv
Hampshire - England; University of Haifa, Izrael; ASHGATE 2007

ANDERSON, B. 2006. Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso.

BADE, K. J. 2005. *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.

BARŠA, P. 1999. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: CDK.

BARŠOVÁ, A. & BARŠA, P., 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

BAUMAN, Z. 1998. *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press.

BLAŽEK, J. & CSANK, P. 2007. "Nová fáze regionálního rozvoje v ČR?" *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 43(5): 945-965.

BLOCK, F. L. 1990. *Postindustrial Possibilities. A Critique of Economic Discourse*. Berkeley: University of California Press.

BOURDIEU, P. 1991. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press.

BOURDIEU, P. 1998. *Teorie jednání*. Praha: Karolinum.

BOURDIEU, P. 2005. *The Social Structures of the Economy*. Cambridge: Polity Press.

BOURDIEU, P. et al. 1999. *The Weight of the World. Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford: Stanford University Press.

BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. J. D. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

CAMERON, A. 2005. "Geographies of welfare and exclusion: initial report." *Progress in Human Geography* 29(2): 194-203.

CAMERON, A. 2006. "Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception." *Progress in Human Geography* 30(3): 396-404.

CAMERON, A. 2007. "Geographies of welfare and exclusion: reconstituting the 'public'." *Progress in Human Geography* 31(4): 519-526.

FRASEROVÁ, N. & HONNETH, A. 2004. *Přerozdělování nebo uznání?* Praha: Filosofia.

FRIČ, P., REMANÁROVÁ, J. a kol. 2009. *Etnické klima v Mladé Boleslavi. Komplexní zpráva o kvalitě života v multikulturním prostředí Mladé Boleslavi*. Rada pro mezinárodní vztahy, Maldá Boleslav.

GEDDES, A. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE.

GRAY, J. 2000. "Inclusion: A Radical Critique." Pp. 19-36 in P. Askonas & A. Stewart (eds.) *Social Inclusion. Possibilities and Tensions*. Basingstoke: Macmillan Press.

HAGELUND, A. & KAVLI, H. 2009. "If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees." *Journal of European Social Policy* 19(3): 259-270.

HARVEY, D. 2001. *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*. New York: Routledge.

HARVEY, D. 1990. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.

HOLT, L. 2008. "Embodied social capital and geographic perspectives: performing the habitus." *Progress in Human Geography* 32(2): 227-246.

HORÁKOVÁ, M. *Mezinárodní pracovní migrace v ČR. Bulletin č. 25.* Praha: VÚPSV, v.v.i., 2010. 69 s.

HORÁKOVÁ, M. *Vývoj pracovních migrací v České republice v období hospodářské recese.* Praha: VÚPSV, v.v.i., 2010. 131 s.

CHALOUPKOVÁ, J., ŠALAMOUNOVÁ, P. Postoje k imigrantům a dopadům migrace v evropských zemích. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review,* 2006, Vol. 42, No. 1

KAFKA, P. 2006. "How Long Should Immigrants Wait to Become Citizens?" Pp. 68-71 in A. Szczepaniková, M. Čaněk & J. Grill (eds.) *Migration Processes in Central and Eastern Europe: Unpacking the Diversity*. Praha: Multikulturní centrum.

KELLER, J. 2007. *Teorie modernizace*. Praha: Sociologické nakladatelství.

KELLER, J. 2009. *Nejistota a důvěra aneb K čemu je modernitě dobrá tradice*. Praha: Sociologické nakladatelství.

PECK, J. 1996. *Work-Place. The Social Regulation of Labor Markets*. New York: Guilford Press.

POPPELAARS, C. & SCHOLTEN, P. 2008. "Two Worlds Apart. The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands." *Administration & Society* 40(4): 335-357.

RÁKOCZYOVÁ, M. - POŘÍZKOVÁ, H. Pracovní migrace a její regulace v kontextu české politiky zaměstnanosti. In: *Nová sociální rizika na českém trhu práce.* Problémy a politická agenda / Jiří Winkler. Brno: Barrister & Principal, 2008. s. 61-81.

RÁKOCZYOVÁ, M. - TRBOLA, R. *Lokální strategie integrace cizinců v ČR I.* Praha: VÚPSV, v.v.i. 2008. 74 s., lit., obr., tab., příl.

SASSEN, S. 1998. "Immigration and Local Labor Markets." Pp. 87-127 in A. Portes (ed.) *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.

SAXONBERG, S. & SIROVÁTKA, T. 2009. "Neo-liberalism by Decay? The Evolution of the Czech Welfare State." *Social Policy & Administration* 43(2): 186-203.

SAYAD, A. 2004. *The Suffering of the Immigrant*. Cambridge: Polity Press.

Schinkel, W. 2010. "The Virtualization of Citizenship." *Critical Sociology* 36(2): 265-283.

SMART, B. 2003. *Economy, Culture and Society. A Sociological Critique of Neo-liberalism*. Buckingham: Open University Press.

SORENSEN, A. B. & KALLEBERG, A. L. 1981. "An Outline of a Theory of the Matching of Persons to Jobs." Pp. 49-74 in I. Berg (ed.) *Sociological Perspectives on Labor Markets*. New York: Academic Press.

SZALÓ, C. 2007. *Transnacionální migrace. Proměny identit, hranic a vědění o nich*. Brno: CDK.

WATSON, T. 1987. *Sociology, Work and Industry*. London: Routledge.

Novela zákona č. 427/2010 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Program cílené a dlouhodobé podpory integrace cizinců třetích zemí na území Jihomoravského kraje 2011-2015; Sociofaktor s.r.o., 2010

Školský zákon č. 561/2004 Sb., paragraf 20, odst. 5 a 6.

Usnesení vlády č. 1266 z roku 2000

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/

http://www.kr-jihomoravsky.cz/

http://www.cizincijmk.cz/

http://www.zsstankova.eu/

http://www.brno.cz/

http://portal.mpsv.cz/sz/local/bm_info

http://www.opu.cz/cz/kontakt/opu-brno/

http://nesehnuti.cz/

http://www.poradnabrno.eu/

http://www.soze.cz/

http://www.moravska-galerie.cz/

http://www.celsuz.cz/

http://www.armadaspasy.cz /

http://www.amnesty.cz/