

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Diplomová práce

2016

Petra Lechmanová

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Petra Lechmanová

Migranti na trhu práce v ČR

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: **Petra Lechmanová**

Vedoucí práce: **Mgr. Karolína Dobiášová**

Rok obhajoby: 2016

Bibliografický záznam

LECHMANOVÁ, Petra. *Migranti na trhu práce v ČR*. Praha, 2016. XX s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Karolína Dobiášová.

Abstrakt

Diplomová práce „Migranti na trhu práce v ČR“ se věnuje problematice efektivity administrativních procesů v oblasti pracovní-migrační politiky ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům. Tato práce reflektuje současné nastavení pracovní-migrační politiky, programu modrých karet, a snaží se najít a popsat místa, kde implementace dané politiky selhává. Zaměřuje se na konkrétní problémy, které v tomto procesu vznikají, jako jsou delší lhůty pro vyřizování potřebných dokumentů, jazykové bariéry, problematika interpretace zákonů nebo úroveň kvalifikace úředníků. Klíčoví aktéři, u kterých jsou tyto skutečnosti analyzovány, jsou zejména zaměstnavatelé, neziskový sektor a cizinci. Metody nebo metodická východiska, které diplomová práce využívá, jsou desk research a analýza dat získaných při vlastních polostrukturovaných rozhovorech. Cílem této práce je analyzovat nastavení pracovní- migrační politiky vzhledem k vysoce kvalifikovaným cizincům, ale zároveň popsat klíčové problémy, které při tomto procesu vznikají. Jako teoretické ukotvení celé práce je využita zejména teorie implementace veřejné politiky.

Abstract

The diploma thesis „Migrants on the labour market in Czech Republic“ deals with the issue of efficiency of administrative processes in the area of labor migration policy in relation to highly skilled foreigners. This thesis reflects the current setting of labor migration policy, EU program Blue Cards, and trying to find and describe the areas where the implementation of the policy fails. It focuses on specific issues that arise in

this process, such as long times for obtaining necessary documents, language barriers, problems of interpretation of laws or qualification level of officials. Key actors in which these facts are analyzed, are especially employers, the NGO sector and foreigners. Methods or methodological bases which are used in thesis are desk research and analysis of data obtained in own semi-structured interviews. The aim of this study is to analyze the settings of labor migration policy with respect to highly skilled foreigners, but also to describe the key issues that arise during this process. As a theoretical base of the whole work is primarily used the theory of implementation of public policy.

Klíčová slova

Cizinci, migranti, trh práce v ČR, implementace veřejné politiky, pracovní migrace, migrační politika, cizinecký zákon, administrativa, modrá karta

Keywords

Foreigners, migrants, Czech labour market, immigration law, immigration policy, immigration administration, work in Czech Republic, EU Blue Card

Rozsah práce: Diplomová práce má bez abstraktu, tezí diplomové práce, seznamu použité literatury a příloh 79 stran, tedy 158 092 znaků (včetně mezer).

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne ...

Petra Lechmanová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala rodině, příteli a přátelům za podporou během celého studia. Chtěla bych poděkovat i všem respondentům, kteří mi poskytli rozhovory a všem profesorům za možnost se dále rozvíjet. V neposlední řadě patří poděkování vedoucí mé práce Mgr. Karolíně Dobiášové za její rady a obětavost.



Jméno studenta/studentky: Petra Lechmanová

Název v jazyce práce: Migranti na trhu práce v ČR

Název v anglickém jazyce: Migrants on the labor market in the Czech Republic

Klíčová slova: migranti, cizinci, trh práce v ČR, implementace veřejné politiky, pracovní právo cizinci, pracovní migrace, migrační politika, modrá karta

Klíčová slova anglicky: migrants, labour market, work in CZ, immigration law, immigration policy, immigration administration, EU Blue Card

Akademický rok vypsání: 2014/2015

Jazyk práce: český

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: Mgr. Karolína Dobiášová

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

Diplomová práce se bude věnovat problematice migrantů (cizinců – dle terminologie úřadu práce; občanů nepatřících do Schengenského prostoru) na trhu práce v České republice. Konkrétně se zaměříme na problematiku (ne) efektivitu úřadů práce a dalších institucí (Ministerstvo vnitra ČR, cizinecká policie) a imigračních oddělení firem či neziskových organizací, které hrají klíčovou roli ve vyřizování veškeré pracovní-právní dokumentace migrantům, aby je bylo možné v České republice zaměstnat. Vybrala jsem si ještě konkrétnější problematiku a tou je získávání modrých karet, tedy karet kombinujících jak pracovní povolení, tak povolení k pobytu. Modré karty jsou určeny pro vysoce kvalifikované cizince, to znamená, že musí mít minimálně 3 leté vysokoškolské vzdělání. Ve své práci se zaměřím na oblast Prahy.

Hlavní problémem práce bude pružnost úřadů, která se dotýká významného počtu lidí na celém území České republiky a zároveň je také objektem veřejného zájmu. Tato pružnost, nebo (ne)efektivita může být způsobena nedostatečnou implementací



politiky. Dle posledních dostupných údajů ČSÚ bylo v České republice k 31. 12. 2014 evidováno 451 923 cizinců (zdroj: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>), z toho nejvíce (48,4 %) tvořili cizinci pobývající z důvodů zaměstnání a podnikání. Počet zaměstnaných cizinců k 31. 12. 2011 činil 217 862 (Zdroj: Integrovaný portál MPSV, sekce Zaměstnanost, podsekce Zaměstnávání cizinců). Každý z těchto cizinců musel projít procesem stanoveným Ministerstvem vnitra ČR a provést potřebné úkony na úřadu práce, cizinecké policii, případně na živnostenském úřadě, aby mohl v České republice pracovat. Při vyřizování potřebných dokumentů cizinci i zaměstnavatelé naráží na různá úskalí v podobě efektivity českých úřadů, případně profesionality úředníků. Efektivita úřadů může mít řadu příčin, jako je např. nedostatečná implementace veřejné politiky, nedotažená koncepce migrační politiky, rozporuplné postupy různých aktérů procesu získávání dokumentů, nedostačující kompetence zaměstnanců úřadů. Je velmi důležité tento problém řešit, jelikož vede k řadě negativních důsledků, jako je například dlouhodobé čekání na dokumenty a následná nemožnost vykonávat danou práci, ovlivňování rodinných vztahů cizinců, kteří nemohou bez platných dokladů v rámci EU cestovat. V rámci administrativního procesu může docházet k nedorozuměním, stížnostem, ale také k únikům zisků u společností, které například na daného zaměstnance čekají a nemají možnost takového člověka najít na českém trhu práce.

Dle odborné literatury bývá problém tam, kde existuje značný rozdíl mezi ideály například politiky a jejími skutečnými výsledky. V případě administrativních procesů spojených s cizinci na trhu práce je ideálem legislativa, různá nařízení vlády, politické strategie (Zákon č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, Zásady politiky vlády v oblasti migrace), ty jsou však někdy v rozporu s realitou, konkrétně v oblasti pružnosti (efektivity) úřadů, získávání dokumentů a přístupu konkrétních pracovníků.

Dle mého názoru je potřeba se tomuto problému věnovat, najít jeho příčiny a navrhnou možné varianty jeho řešení. V mém případě se zaměřuji na zkoumání tohoto problému na území hlavního města Prahy u klíčových aktérů, v mém případě cizinců a zaměstnavatelů (případně agentur, které je zastupují). Důvodem pro výběr tohoto



tématu je jednak to, že se v mém zaměstnání často setkávám s touto problematikou a téma mne osobně zajímá, jednak jej chápu jako téma aktuální. Důvodem k výběru oblasti Prahy je dostupnost kontaktů, které bych chtěla oslovit v rámci svého výzkumu.

O problematice efektivity úřadů, problémech s implementací politického programu nebo profesionalitě úředníků se můžeme dočíst v odborných časopisech (Geografie, Demografie, portál migraceonline.cz). Zmínky můžeme slyšet v politických diskusích, případně v různých internetových diskusích. Existují odborné publikace zabývající se migrací a pracovní migrací v České republice, jako jsou například publikace autorů Barši a Baršové nebo politické koncepce Strategie migrační politiky České republiky a Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. Bohužel, pokud se jedná o literaturu přímo k problematice pružnosti úřadů, nebo implementaci veřejné politiky ve vztahu k problému, publikace zařazují tento problém jako jeden z výčtu dalších problémů vztahujících se k migraci v České republice. Zkoumání tohoto problému bude vyžadovat zaměřit se na reflexi aktuální situace. Při zkoumání problému budu vycházet z legislativy ve vztahu k cizincům na trhu práce a jejím aktuálním změnám a odborné literatury. V posledních letech se problematikou cizinců na trhu práce zabývali i studenti v rámci svých diplomových a bakalářských prací na různých vysokých školách, z některých z nich budu také vycházet.

B. Cíle diplomové práce

Cílem práce bude jednak identifikovat a popsat hlavní a vedlejší problémy, se kterými se na úřadech při vyřizování potřebných pracovně-právních dokumentů potýkají cizinci, ale také identifikovat problémy, se kterými se při tomto procesu setkávají zprostředkovatelé (zaměstnavatelé). K dosažení stanovených cílů budu vycházet z analýzy primárních a sekundárních dat. Velkým dílčím cílem při sběru primárních dat bude příprava a absolvování rozhovorů s cizinci, zprostředkovateli a úředníky. Hlavní otázkou tedy bude, jak funguje implementace veřejné politiky (v tomto případě migrační politiky určené pro trh práce) v praxi. Při analýze problémů budu vycházet z odborné literatury, z porovnání příčin problémů z rozhovorů s cílovými skupinami v Praze.



C. Výzkumné otázky

1. S jakými hlavními problémy se setkávají migranti (cizinci) při zprostředkovávání pracovně - pracovních dokumentů, s jakými problémy se setkávají zaměstnavatelé (zprostředkovatelé), případně úředníci?
2. Co jsou příčiny překážek při získávání těchto dokumentů u cizinců/zaměstnavatelů?
3. Kde spatřují úředníci pracující s cizinci překážky v implementaci dané politiky?
4. Jaké jsou možné varianty řešení problému? (zdroj: odborná literatura + vlastní výzkum)
5. Existují příklady dobré praxe v jiných zemích, které by mohla Česká republika v poskytování daných služeb převzít?

D. Teoretická východiska

Pro práci využijte teorii implementace veřejné politiky a vybrané migrační teorie, jako je například teorie migračních sítí nebo teorie institucionalismu.

Implementace v teorii veřejné politiky je vše, co napomáhá k realizaci cílů, které se formulovaly při koncipování dané politiky. Dle profesora Martina Potůčka teorie implementace pracuje se čtyřmi modely implementace: a) autoritativní model, b) participativní model, c) model koalic aktérů a d) model procesu učení. Legislativně i politicky je proces pracovní migrace cizinců v ČR nějak stanoven, v praxi se ale situace výrazně liší.

E. Výzkumný plán

Diplomová práce bude vycházet ze zkoumání sekundárních dat, to znamená studiem odborné literatury, odborných časopisů a článků, studií a veřejně-politických dokumentů jako jsou koncepce Ministerstva vnitra a Ministerstva práce a sociálních věcí, studiem legislativy pro danou oblast.

Jako další zdroj dat budou použity primární data, která získám z polostrukturovaných rozhovorů s cizinci, imigračními pracovníky v soukromé sféře, imigračními pracovníky z neziskového sektoru, a polostrukturovanými rozhovory s úředníky. Vlastní výzkum se uskuteční v Praze v období od října/listopadu 2015 do dubna 2016.

F. Základní literatura k tématu

Analýza: Nová úprava pracovní migrace cizinců do ČR. - [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr>

BARŠOVÁ, Andrea a BARŠA, Pavel. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 308 s. Monografie; sv. č. 15. ISBN 80-210-3875-6.

Bouřlivé desetiletí: Výsledky v oblasti zaměstnanosti přistěhovalců v České republice. - [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/bourlive-desetileti-vysledky-v-oblasti-zamestnanosti-pristehovalcu-v-ceske-republice>

Cizinci v České republice: stránky Ministerstva práce a sociálních věcí o integraci cizinců [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, [2003]-Dostupné z: <http://www.cizinci.cz>.

Český statistický úřad. *Cizinci v ČR dle dat sčítání lidu z roku 2011.* - [online] Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/publ/170222-14-n_2014

Cizinci v České republice: stránky Ministerstva práce a sociálních věcí o integraci cizinců [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, [2003]. Dostupné z: <http://www.cizinci.cz>.

HORÁKOVÁ, Milada. *Dlouhodobé trendy ve vývoji pracovních migrací v České republice.* 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2008. 114, 10 s. ISBN 978-80-7416-020-2

PAVELKA, Tomáš et al. *Cizinci na českém trhu práce*. 1. vyd. Slaný: Melandrium, 2011. ISBN 978-80-86175-71-3.

Srovnávací migrační studie let 2013 – 2014. Deloitte Česká Republika. 2014. [online].

Dostupné z:

https://edu.deloitte.cz/Upload/Brochures/PDF/2014/CZ_Comparative_Immigration_Study.pdf

Strategie migrační politiky České republiky. [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

Usnesení vlády České republiky č. 55 z 13. ledna 2003. k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie. Praha. [2003]- [online]. Dostupné z:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D376DFB23057E7E6C12571B60070FBF3

VESELÝ, Arnošt, ed., NEKOLA, Martin, ed. a DRHOVÁ, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

Základní data o migraci v ČR – Portál MV ČR. - [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. - [online]. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>

Zákon č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

Administrative decisions under employer sanctions & unfair immigration-related employment practices laws [online] [cit. 2015-02-20]. Dostupné z:

http://sfx.jib.cz/sfxlcl3?url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-

8&rfr_id=info:sid/sfxit.com:opac_856&url_ctx_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=334000000000218&svc_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch_svc&

CULVER, Leigh. *Adapting police services to new immigration* [online]. New York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2004. Criminal justice: recent scholarship [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: <http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10115163>.

CURRIE, Samantha. *Migration, work and citizenship in the enlarged European Union* [online]. Farnham, England: Ashgate, ©2008. Law and migration [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10263890>.

Work is elsewhere: sixteen stories of people who travel for work = Práce je jinde: šestnáct příběhů o lidech, kteří jedou za prací. [Praha: Multikulturální centrum], 2007. 151 s. ISBN 978-80-239-8913-7.

Seznam pojmů a zkratek

CP Cizinecká policie

ČR Česká republika

ČSÚ Český statistický úřad

EU Evropská unie

EHS Evropské hospodářské společenství

EHP Evropský hospodářský prostor

EY Ernst & Young

GM Global Mobility

MPSV Ministerstvo práce a sociálních věcí

MPO Ministerstvo průmyslu a obchodu

MŠMT Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MV ČR Ministerstvo vnitra České republiky

OAMP Odbor azylové a migrační politiky

PWC PriceWaterhouseCoopers

ÚP Úřad práce

VP veřejná politika

ZÚ Zastupitelský úřad

ŽÚ Živnostenský úřad

Obsah

ÚVOD	2
1. ÚVOD DO VÝZKUMNÉHO PROBLÉMU	5
1.1 Výzkumný problém.....	5
1.1.1 Počty migrantů, problémy s vysoce kvalifikovanou pracovní silou a modré karty	6
1.1.2 Formulace výzkumného problému	7
1.1.3 Strom problému.....	11
1.2 Výzkumné cíle, výzkumné otázky.....	13
1.2.1 Formulace cílů.....	13
1.2.2 Formulace výzkumných otázek.....	13
2. ZVOLENÉ METODY, METODICKÁ VÝCHODISKA	15
1.3 Sekundární data	16
1.3.1 Desk Research.....	16
1.3.2 Analýza aktérů.....	17
1.3.3 Heuristika strom problémů	19
1.4 Primární data - polostrukturované rozhovory s klíčovými aktéry	20
3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA	23
2.1 Teorie implementace.....	23
2.1.1 Problémy implementace	25
2.1.2 Tvorba rozhodnutí a implementace.....	26
2.1.3 Přístupy k analýze implementace	28
2.2 Teorie věnující se migraci.....	35
2.2.1 Neoklasická teorie.....	36
2.2.2 Teorie migračních sítí	37
2.2.3 Teorie kumulativní příležitosti a institucionalismu	37
4. MODRÉ KARTY	40
4.1 Legislativní ukotvení.....	40
4.1.1 Jak modrá karta funguje – administrativní proces.....	42
4.2 Současné nastavení pracovně - migrační politiky v ČR ve vztahu ke kvalifikovaným pracovníkům ze třetích zemí	48
4.2.1 Vládní koncepce a strategie ve vztahu k pracovní migraci	49
4.2.2 Současná integrační politika v ČR.....	53
5. EMPIRICKÁ ČÁST	56
5.1 (Ne) efektivita administrativních procesů a implementace - zjištění.....	56
5.1.1 Implementace a nastavení politiky modrých karet	56
5.1.2 Aktéři v politice zaměstnávání cizinců ze třetích zemí	64
5.2 Klíčové problémy vybraných aktérů	67
5.3 Závěry z rozhovorů	74
ZÁVĚR	76
SUMMARY	79
POUŽITÁ LITERATURA	80
SEZNAM OBRÁZKŮ A SCHÉMÁT	85
SEZNAM TABULEK	85
SEZNAM GRAFŮ	85

Úvod

Tématem mé diplomové práce jsou migranti na českém trhu práce. Vzhledem k tomu, že téma pracovní migrace je komplexní a obsahuje řadu podtémat, zaměřila jsem se na současné nastavení migrační politiky vzhledem k vysoce kvalifikovaným pracovníkům ze třetích zemí a na sledování míry implementace a (ne)efektivitu vybraných administrativních procesů v praxi u vybraných aktérů. V diplomové práci se věnuji vysoce kvalifikovaným zaměstnancům ze třetích zemí, kteří jsou přijímáni do českých firem (farmaceutických, IT, poradenských, apod.) s tím, že jejich přítomnost nějakým způsobem obohatí tu danou firmu, či z důvodu, že je v České republice v současné době nedostatek těchto kvalifikovaných pracovníků, a oni jsou „vyžádáni“¹, aby předali své know-how. V textu diplomové práce velmi často pracuji s pojmy, jako je migrační politika a imigrační politika a pracovně migrační politika. Proto je důležité si tyto pojmy vymežit.

Migrační politikou rozumím takovou, která obsahuje jak migrační tak imigrační složku, tedy nejen regulaci vstupu cizinců, ale také jejich začleňování do společnosti. Pracovně migrační politikou rozumím takovou imigrační politiku, která je zaměřena na regulaci vstupu cizinců na český trh práce.

Problematika migrace je dnes v rámci Evropy, ale i dalších států v popředí a věnuje se jí mnoho médií, politik, summitů vlivných skupin, atd. Ač se většina pozornosti v současné době věnuje spíše migrační krizi, v rámci globalizace a změn, které ovlivňují celý svět, se tato migrační krize může dotknout i české pracovně-migrační politiky. Je otázkou času, jak a kdy formou různých opatření, ji budou vlády do této politiky reflektovat. Pokud se zaměříme na efektivitu úřadů, je to již dvacet tři let, co naše pracovně-migrační politika získává svou podobu. Během této doby se pravomoci úřadů a úředníků proměňovaly. Pohled na pracovně-migrační politiku je tedy potřeba vymežit z hlediska vývoje české pracovně-migrační politiky. Česká pracovně migrační politika do sebe implementuje vlivy Evropské unie, což jí také pomáhá se formovat.

¹ Vzniká po těchto pracovnících na trhu práce poptávka.

V diplomové práci často zmiňují pojem cizinec, nebo zaměstnanec ze třetí země. Je tedy nutné i tyto pojmy specifikovat. Cizincem dle platné legislativy (zákona o zaměstnanosti, cizineckého zákona) je fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, občanem EU/EHP² a Švýcarska, ani jeho rodinným příslušníkem. Cizincem je i osoba bez státní příslušnosti.³ Zaměstnancem ze třetí země je osoba, která není občanem EU, ani Švýcarska a není občanem České republiky, přichází na území za účelem práce ve firmě, která je buď tuzemská, nebo zahraniční. Pokud vstupuje cizinec na trh práce, je v České republice rozdíl v právní úpravě, pokud jde o zaměstnávání cizinců tuzemským zaměstnavatelem v České republice, nebo pokud jde o výkon práce cizinci vysílanými na území ČR zahraničním zaměstnavatelem. Já se věnuji prvnímu případu, tedy tuzemskému zaměstnavateli nebo zprostředkovateli modré karty, který se řídí pracovněprávní vztahy, hlavně českou legislativou. Výkon práce v obou případech může být zahájen, pokud cizinec obdržel modrou kartu, která je zároveň povolením k zaměstnání a povolením k pobytu na území České republiky.

Nejdůležitější institucí v oblasti tvorby imigrační politiky České republiky je Ministerstvo vnitra, o jehož pravomocích pojednám více v následujících kapitolách. Dalším důležitým orgánem je cizinecká policie, která je vysoce specializovanou složkou policie ČR, která plní úkoly spojené s odhalováním nelegální migrace. Cizinecká policie byla zřízena Ministerstvem vnitra ČR, slouží jako metodické, kontrolní a řídicí středisko a podílí se na plnění základních úkolů při ochraně vnějších hranic České republiky, na plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, pobytové kontrole, rozhoduje ve správním řízení jako odvolací orgán, atd. Dalším důležitým aktérem na poli migrační politiky jsou úřady práce. Ráda bych se vrátila k roli Ministerstva vnitra, jako hlavního aktéra v tvorbě migrační politiky ČR. Domnívám se, že z hlediska zkoumání efektivity a implementace politiky získávání zaměstnanců, je důležité zastavit se nad jeho rolí a nad metodikou migrační politiky. I v 21. století se česká migrační politika stále zamýšlí nad tím, zda některé cizince přijmout, či nikoli, což je její rolí, ale je důležité se také krom tohoto rozhodování zaměřit na aktivní integraci cizinců, aby se stali součástí české společnosti (RABUSIČ. Jaká migrační politika české republiky, 2005: 2).

² EHP – Evropský hospodářský prostor. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Evropsk%C3%BD_hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%BD_prostor

³ Pojem: „cizinec“. http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_vymezeni_pojmu [cit. 2016-02-01]

O české migrační politice se často hovoří jako o vesměs chaotické, nestabilní, politicky podceňované, a hlavně odkázané na činnost úředníků a vliv evropského práva (Kušnikárová, Čižinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011: 498). Tento argument je mi velice zásadní, protože v mém výzkumu právě „střet“ s úředníkem patří k nejvíce problematickým aktům pracovně-migrační politiky.

V rámci následujících kapitol diplomové práce jsem si dala za cíl popsat a analyzovat jednak implementaci pracovně-migrační politiky ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům, jednak jsem se zaměřila na hledání problémů, které se v tomto složitém procesu vyskytují.

Má diplomová práce je strukturovaná následovně:

V první kapitole si vymezila výzkumný problém a dále jej strukturovala. Určila jsem výzkumné cíle a výzkumné otázky. V druhé kapitole jsou představeny výzkumné metody, které byly použity. Zvolila jsem metody desk research, polostrukturované rozhovory nebo rychlou analýzu aktérů tak, abych získala relevantní data. Kapitola třetí obsahuje teoretická východiska práce. Teoretická východiska mi posloužila při hlubším zkoumání daného problému. Tyto teorie, jako je například teorie implementace veřejné politiky, v empirické části práce pomáhají uchopit práci s daty, která jsem sebrala během polostrukturovaných rozhovorů. Čtvrtá kapitola se podrobně věnuje programu modrých karet. V této kapitole se věnuji především administrativnímu procesu, který je složen z úkonů a požadavků nastavených institucemi. V empirické části jsem se zaměřila na interpretaci sebraných dat z rozhovorů a analýzu sekundárních dokumentů.

Díky sběru dat a porovnání s různými dalšími dokumenty, jakou jsou například statistická data nebo již existující analýzy k danému tématu, vyšly odpovědi na výzkumné otázky a další zjištění. Jako poslední kapitolu jsem zařadila závěr, kde všechna zjištění shrnu a která obsahuje i doporučení pro další výzkum, nebo návrhy pro řešení nalezených problémů.

1. Úvod do výzkumného problému

V této kapitole se věnuji vymezení výzkumného problému, výzkumných cílů a otázek. Nejprve se zde zaměřuji na počty migrantů a problémy s kvalifikovanou pracovní silou. Následuje vymezení výzkumného problému v rámci nastavení migrační politiky v České republice vzhledem ke kvalifikované pracovní síle ze třetích zemí. Vzhledem k výzkumnému problému jsou formulovány cíle a výzkumné otázky. Kapitola dále obsahuje strom problémů, kde jsou zobrazeny příčiny a důsledky problému. V závěru kapitoly se zmiňuji se o neefektivitě vyřizování žádostí, kterému se později podrobně věnuji v kapitole páté, ve vlastní analýze.

1.1 Výzkumný problém

Pokud vedle sebe postavíme ideální stav, tedy pravidla daná českou legislativou, což je například Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále cizinecký zákon), nastavení politiky reflektované např. Zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců⁴ a skutečnou situaci na úřadech, pozorujeme rozdíly. Problematika (ne) efektivity úřadů se diskutuje jak na území politickém a akademickém, tak i mezi širokou veřejností⁵. Zvýšení efektivity úřadů a zlepšení samotného procesu je ve veřejném zájmu a týká se veřejné politiky, která by díky svým kompetencím měla mít nástroje, aby dokázala problém řešit. V podkapitolách níže jsem si nejprve definovala počty cizinců dle statistických dat, pak jsem se zaměřila na to, proč se do ČR zvou vysoce kvalifikovaní pracovníci, krátce jsem charakterizovala modré karty a počet jejich vydání a v závěru na základě vstupní analýzy jsem definovala výzkumný problém.

⁴ Dokument Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. Dostupné online z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>

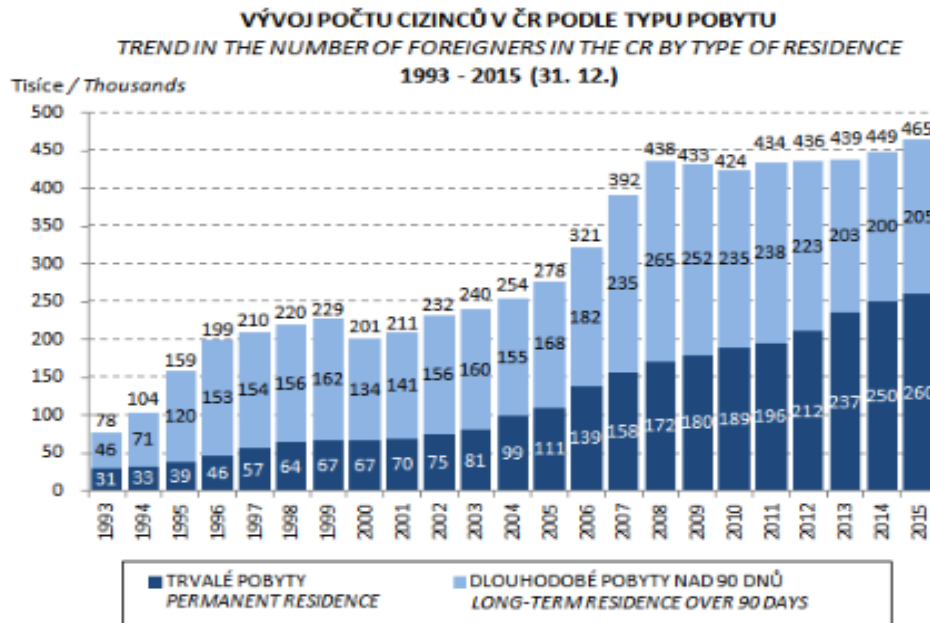
⁵ O problematice (ne) efektivity se zmiňuje například výzkumná zpráva Nostrifikace 2014, nebo Migrační manifest 2015.

1.1.1 Počty migrantů, problémy s vysoce kvalifikovanou pracovní silou a modré karty

Pro další práci je důležité si v první řadě přiblížit kontext našeho problému. V České republice se pružnost administrativních procesů na úřadech týká značného počtu aktérů. Například zaměstnavatelé, kteří chtějí cizince zaměstnat, naráží na bariéry administrativních procesů při získávání potřebných dokumentů.

Dle dat Českého statistického úřadu (ČSÚ) k 31. 12. 2014 pobývalo na území České republiky celkem 451 923⁶ cizinců, z toho většina (55,3 %) na základě povolení k trvalému pobytu⁷, cizinců s přechodným pobytem bylo 86 259 a z toho nejvíce (48,4 %) tvořili cizinci pobývající z důvodů zaměstnání a podnikání.⁸ Graf 1.1 ukazuje vývoj počtu cizinců na území České republiky od roku 1993 do roku 2015. Vidíme, že do roku 2008 se nárůst cizinců zvyšoval, po hospodářské krizi v letech 2008 a 2009 se jejich počet opět zvyšuje. Podle údajů ČSÚ k 31. 12. 2015 je v ČR 465 000 cizinců, což je nárůst o 13 000 oproti roku 2014. V současné době má 260 000 trvalý pobyt, 205 000 dlouhodobý pobyt nad 90 dnů.

Graf 1.1.: Vývoj počtu cizinců dle typu pobytu.



Zdroj: ČSÚ: Cizinci: Počet cizinců

⁶ Vycházím z údajů Ředitelství služby cizinecké policie

⁷ ČSÚ: Život cizinců, str. 7

⁸ ČSÚ: Život cizinců, str. 9

K 30. 6. 2015 bylo evidováno celkem 74 818 cizinců ze třetích zemí, kteří v České republice působili jako zaměstnanci. (Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců na území České republiky 2016: 3⁹) Na pozicích s potřebou vysoké kvalifikace bylo zaměstnáno zhruba 15 tisíc cizinců ze třetích zemí. V případě modrých karet jde o pracovní – migrační politiku zaměřenou na příchod vysoce kvalifikovaných pracovníků, kteří by mohli uspokojit poptávku na českém trhu práce. Dle Zprávy o integraci a migraci z roku 2014 (str. 41-42)¹⁰ bylo druhým nejčastějším účelem žádostí o udělení povolení k pobytu na zastupitelských úřadech v ČR v roce 2014 zaměstnání. Za účelem zaměstnání bylo nejčastěji žádáno o zaměstnaneckou kartu – 1 722 žádostí. O modrou kartu v roce 2014 požádalo 87 cizinců (38 státních příslušníků Ruska, 27 Ukrajiny a 4 Turecka). Z celkového počtu 1 087 povolených pobytů za účelem zaměstnání byla cizincům nejčastěji povolena zaměstnanecká karta 966x a poté následovala modrá karta 79x (nejvíce 35 státním příslušníkům Ruska, 20 Ukrajiny a po 3 Egypta, Indie, Turecka a Spojených států amerických). (Zpráva o integraci a migraci z roku 2014: 43).

Každá z těchto osob si prošla daným administrativním procesem. Pokud to nebyli oni sami, byl to jejich zaměstnavatel, nebo někdo kdo je na základě plné moci zastupoval. Statistické údaje nám neříkají, kolik procent z těchto lidí na základě přístupu úřadů nebylo spokojeno s poskytovanou službou anebo kolik procent z těchto lidí se potýkalo například s problémy vzniklými na základě nedodržení lhůty pro vyřízení určité žádosti.

1.1.2 Formulace výzkumného problému

Tato diplomová práce se věnuje implementaci migrační politiky v oblasti zaměstnanosti vysoce kvalifikovaných migrantů. Konkrétně se věnuji administrativním procesům, které je potřeba absolvovat, aby cizinec mohl vykonávat zaměstnání a roli relevantních úřadů v tomto procesu.

Hlavním výzkumným problémem spatřuji v (ne)efektivitě úřadů, zejména Úřadu práce, Ministerstva vnitra ČR, Cizinecké policie, případně Živnostenského úřadu a dalších institucí, kteří hrají klíčovou roli v nastavení a uskutečňování – implementaci -

⁹ Tato analýza je součástí dokumentu Aktualizovaná „Koncepce integrace cizinců - Ve vzájemném respektu“ a Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016, [online].

¹⁰ Tato Zpráva se předkládá poslanecké sněmovně každý rok, v současné době je nejaktuálnější Zpráva pro rok 2014.

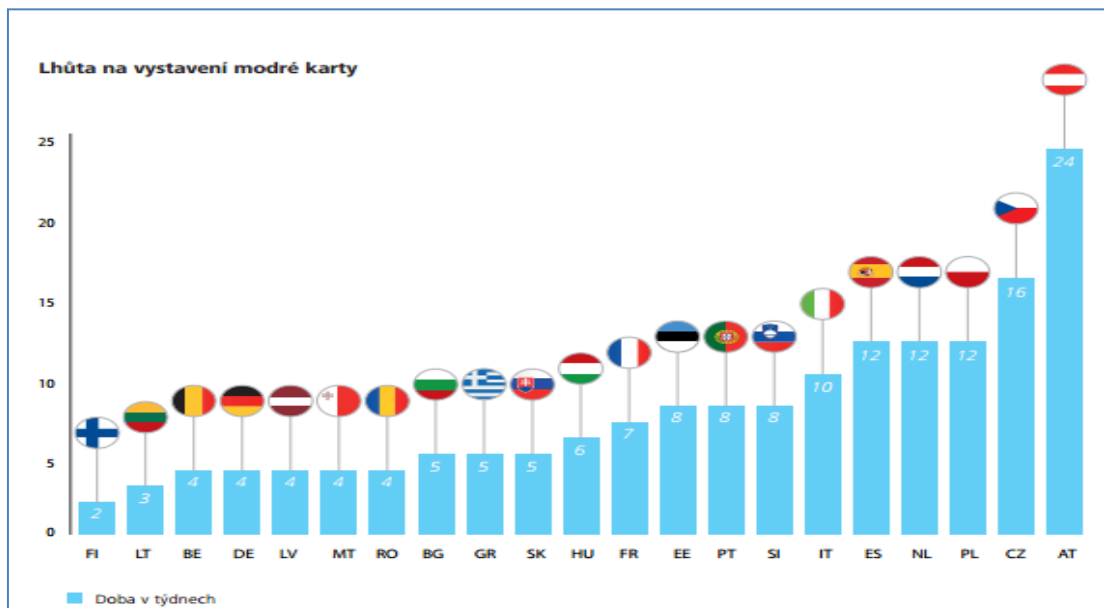
pracovně-migrační politiky. Problém tedy spatřuji v získání cizince-pracovníka, tedy procesu, kdy cizinec nebo zaměstnavatel musí jednat s řadou konkrétních institucí. Cizincem se v této práci rozumí občan třetích zemí, nepocházející ze schengenského prostoru, Evropské unie, nebo Švýcarska. Zaměřuji se na vysoce kvalifikované cizince, kteří jsou v legislativě definováni jako držitelé modré karty dle §42i Zákona 326/1999 (Cizineckého zákona).

Držitelé modré karty pracují na vysoce kvalifikovaných pozicích, které podle Cizineckého zákona mohou být obsazeny cizincem, který není občanem Evropské unie. Modrá karta má duální charakter, to znamená, že v sobě nese jak povolení k pobytu, tak pracovní povolení. Za vysokou kvalifikaci se považuje ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání, pokud studium trvalo aspoň tři roky. Například imigrační studie společnosti Deloitte vysoce kvalifikované pracovníky definuje jako kvalifikované profesionály, kteří se od ostatních liší vyšší platou a mírou dosažené kvalifikace. (Deloitte: Srovnávací imigrační studie 2013 – 2014: 5)

Migranti se setkávají s řadou problémů jako je například dlouhé čekání na dokumenty a následná nemožnost vykonávat danou práci, ovlivňování rodinných vztahů cizinců, kteří nemohou bez platných dokladů v rámci Evropské unie cestovat a dalšími. Dochází k nedorozuměním, stížnostem, ale také k únikům zisků u společností, které například na vyslaného zaměstnance čekají a nemají možnost takového člověka najít na českém trhu práce. Např. migrační studie firmy Deloitte mluví o tomto problému takto:

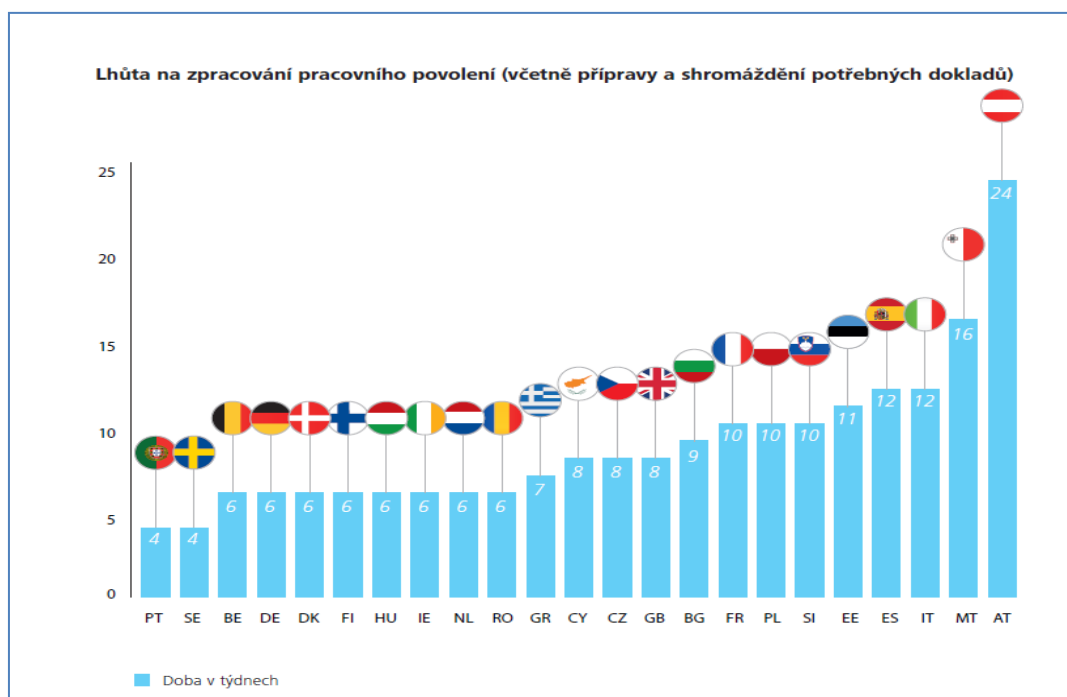
„V dnešní době vyžadují společnosti maximální mobilitu zaměstnanců ... potřebují rychle vyřídit celý imigrační proces od podání žádosti až po obdržení víza či povolení, ale i zkrátit celkovou dobu, která uplyne od rozhodnutí o přesunu zaměstnance ke dni jeho nástupu do práce v nové zemi.“ (Srovnávací migrační studie let 2013 – 2014. Deloitte: 8)

Dle této studie by mohlo zavedení elektronického podávání lhůtu na zpracování žádosti výrazně zkrátit. Tuto možnost v rámci EU mají zatím ve Švédsku, Dánsku, Finsku a Británii. V praxi se lhůta pro vystavení dokumentů, v našem případě modré karty, v jednotlivých zemích liší, pohybuje se v rozmezí dvou až po dvacet čtyři týdnů, viz Graf 1.2 níže.

Graf 1.2: Srovnání lhůty v podávání žádostí o vystavení modré karty.

Zdroj: Srovnávací imigrační studie let 2013-2014. Deloitte

Tato srovnávací migrační studie poskytuje i další data. Například v Grafu 1.3 (níže) vidíme přehled lhůt na zpracování pracovního povolení (tedy včetně modrých karet), ve které je započítána i příprava žádosti a shromáždění potřebných dokladů. Zde vidíme, že například země, které mají možnost podání elektronicky, tedy Švédsko, Dánsko, Finsko, mají lhůtu výrazně kratší, zhruba šest až osm týdnů. Mezi země, které mají relativně krátkou dobu vyřízení, tedy osm týdnů patří i Česká republika. Tato lhůta je dle zákona stanovena na 90 dnů od podání žádosti. Vzhledem k tomu, že se stává, že cizinec musí dodatečně doložit dokumenty, se lhůta prodlužuje. V empirické části poukazují na implementaci těchto lhůt do praxe, kdy se setkáváme s problémem mnohem delších lhůt.

Graf 1.3: Průměrná lhůta pro zpracování žádosti o pracovní povolení.

Zdroj: Srovnávací imigrační studie let 2013-2014. Deloitte

V rámci diskuse nad problematikou migrace a pracovní migrace, studie Rabušíce 2005, manželů Baršových 2006 a dalších autorů zmiňují, že česká imigrační politika je stále nastavena pouze na přijímání a odmítání cizinců a není zde systematicky rozvinuta integrace. Díky jednání úřadů a i přes snahy zaměstnavatelů vytvořit dobré pracovní podmínky, není migrační politika zatím nastavena tak, aby cizinci chtěli v České republice dlouhodobě zůstat.¹¹

V odborné literatuře se také objevují názory, že stát nedokáže migrační politiku přesně definovat a koordinovat složky státní správy.¹² Koordinace složek státní správy tak, aby byly v souladu s legislativou a dalšími veřejně politickými dokumenty a zároveň efektivně reagovaly na potřeby občanů, nás přivádí k hodnocení implementace této politiky a k zamyšlení, jaké jsou deficity této implementace. Často je praxí, že je politika nastavena správně, ale selhává právě v procesu implementace.

Tyto problémy mohou mít řadu příčin. Jednou z nich může být např. špatná implementace této oblasti veřejné politiky do praxe, nedotažená koncepce migrační

¹¹ RABUŠIČ. Jaká migrační politika České republiky? Str. 2, dále Kušníkárková, Čížinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011, str. 498 a BARŠOVÁ, BARŠA: Česká republika jako přistěhovalecká země, Praha: Policy Paper, Ústav mezinárodních vztahů, 2006, str. 2

¹² RABUŠIČ. Jaká migrační politika české republiky? Str. 2, dále Kušníkárková, Čížinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011, str. 498

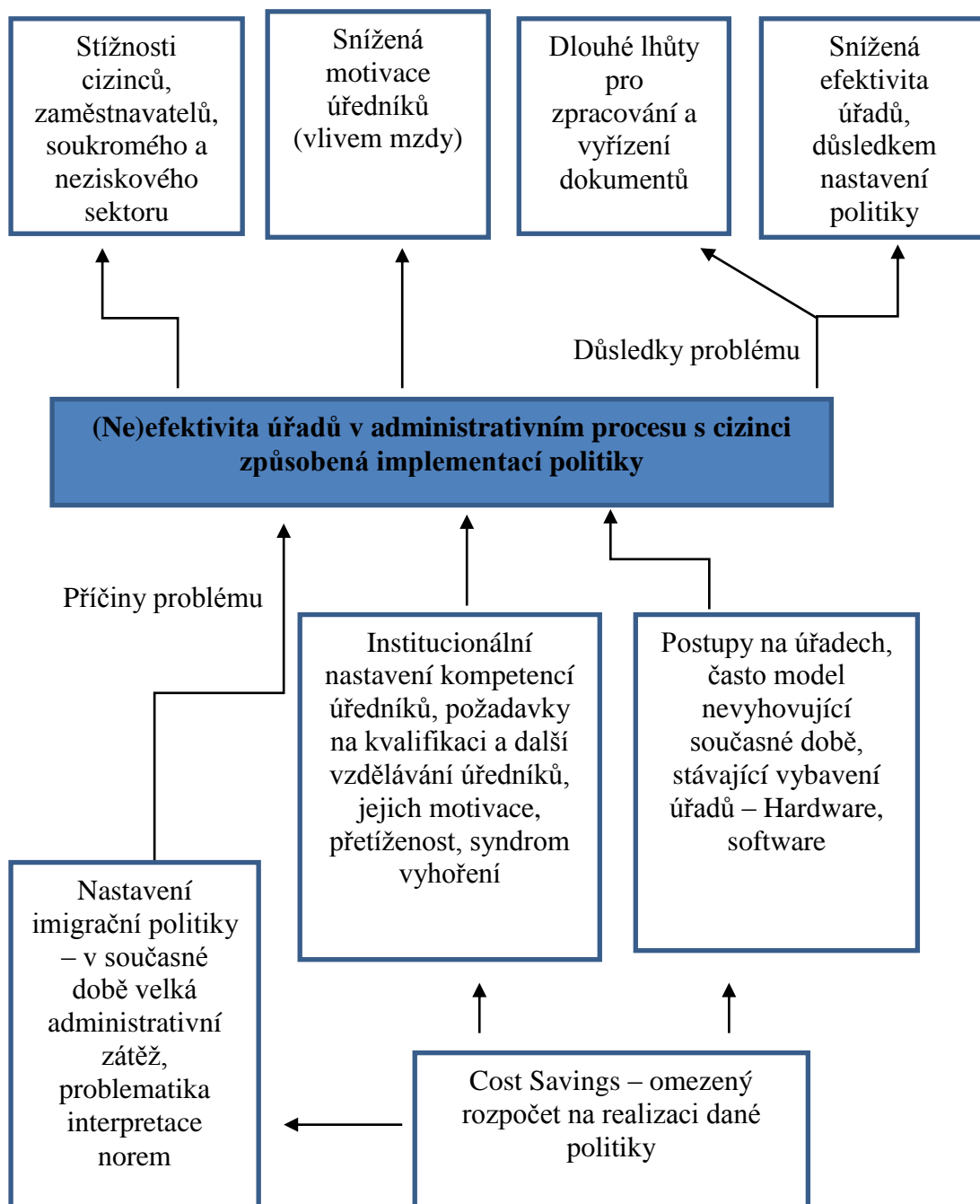
politiky, rozporuplné postupy různých aktérů procesu získávání dokumentů, neodpovídající kompetence zaměstnanců úřadů.

Klíčovou náplní mého výzkumného problému bude analýza implementace pracovní-migrační politiky v kontextu teoretických koncepcí, jako je například teorie migrace.

1.1.3 Strom problému

Nekola, Veselý (2007), Potůček (2005) kladou veliký důraz na definici a vymezení problému. V případě veřejné politiky je správné vymezení problému poloviční cestou k úspěchu. Mému problému nejbližší je definice autorů MacCrimmona a Taylora, kde problém *„je rozpor (gap) mezi současným a požadovaným stavem, mezi tím, kde jsme a kde bychom chtěli být.“* (MacCrimmon a Taylor 1976 in Veselý, Nekola 2007:193). V rámci mého problému, tedy (ne)efektivity institucí způsobené např. implementačním deficitem (gap) jsem si díky heuristice stromu problémů vyznačila možné příčiny a důsledky mého problému. Mezi příčiny patří například nastavení migrační politiky vzhledem ke kvalifikovaným cizincům, nebo nedostatek financí na vzdělávání úředníků. V důsledcích jsem zmínila například dlouhé lhůty pro zpracování žádostí. Toto strukturování mi později pomohlo se soustředit na vybrané klíčové problémy ve sféře zprostředkovatelů a cizinců. Strom problémů obsahující příčiny a důsledky problémů je znázorněn ve Schématu 1.1 níže.

Schéma 1.1: Strom problémů v administrativním procesu implementace pracovní-migrační politiky - Modré karty.



Zdroj: autorka

1.2 Výzkumné cíle, výzkumné otázky

Na základě formulace výzkumného problému jsem vymezila následující výzkumné cíle a výzkumné otázky.

1.2.1 Formulace cílů

S ohledem na výzkumný problém, kterým je (ne)efektivita implementace migrační politiky a politiky zaměstnanosti v oblasti zaměstnávání vysoce kvalifikovaných migrantů ze třetích zemí v ČR je obecným hlavním cílem této práce zjistit, jak je implementována migrační politika a politika zaměstnanosti v oblasti zaměstnávání vysoce kvalifikovaných migrantů ze třetích zemí v současné době v České republice a identifikovat klíčové problémy v této oblasti vzhledem ke zvoleným klíčovými aktérům.

Hlavní cíl je dále operacionalizován na podcíle, které navazují na základní cíl:

- analýza nastavení politiky modrých karet a proces implementace dané politiky
- definice administrativních problémů u cizinců a zprostředkovatelů,
- podle zkušeností zprostředkovatelů a cizinců nalezení příčin problémů.

1.2.2 Formulace výzkumných otázek

Na základě cílů jsem formulovala následující výzkumné otázky:

- 1) Jak je implementována politika modrých karet ve vztahu k migrační politice v ČR?
- 2) Jak je v současné době nastavena politika ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům ze třetích zemí?
- 3) Kdo jsou v ČR aktéři politiky modrých karet?
- 4) Kde nachází hlavní překážky procesu zprostředkovatele?
- 5) Kde nachází hlavní překážky v procesu cizinci?
- 6) Jaké jsou hlavní příčiny problémů v daném procesu podle zprostředkovatelů?
- 7) Jaké jsou hlavní příčiny problémů v daném procesu podle cizinců?

Výzkumné otázky slouží jako vodítko pro desk research a polostrukturované rozhovory, jejichž analýzu provedu v kapitole páté, věnované empirickému výzkumu.

2. Zvolené metody, metodická východiska

V diplomové práci využívám kvalitativní metodický přístup ve výzkumu veřejné politiky (Flick 2009). V rámci této kapitoly představím metody pro výzkum dané problematiky. V úvodu této kapitoly je představen výzkumný plán, který zahrnuje postup analýzy a získávání dat. Nedílnou součástí je i tabulka se vztahy výzkumných cílů a otázek a metod získávání dat. V rámci své práce kombinuji studium dokumentů, tedy sekundární data a primární data, v mém případě polostrukturované rozhovory se zástupci cílové skupiny. V tabulce níže je uveden přehled výzkumných cílů a výzkumných otázek a ke každému z nich je uvedena konkrétní metoda.

Tabulka 1.1: Vzájemný vztah výzkumných cílů, výzkumných otázek a metod sběru dat.

Výzkumné cíle	Výzkumné otázky	Data a metody sběru dat
Zjištění implementace migrační politiky a politiky zaměstnanosti ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům.	1) Jak je v současné době nastavena politika ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům ze třetích zemí? 2) Jak je implementována politika modrých karet? 3) Kdo jsou hlavní aktéři v politice MK?	Analýza relevantních dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory zprostředkovatelé a cizinci Analýza relevantních dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory s cizinci i zprostředkovateli Analýza aktérů
Identifikace klíčových problémů v oblasti získávání modrých karet – zprostředkovatelé.	4) S jakými problémy se v rámci implementace politiky setkávají zprostředkovatelé?	Analýza dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory s experty
Identifikace klíčových problémů v oblasti získávání modrých karet – cizinci.	5) S jakými problémy se setkávají cizinci?	Analýza dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory s cizinci

Identifikace příčin problému- cizinci.	6) Jaké jsou příčiny překážek u cizinců?	Analýza dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory s cizinci
Identifikace příčin problému – zprostředkovatelé.	7) Jaké jsou příčiny překážek u zprostředkovatelů?	Analýza dokumentů - desk research Polostrukturované rozhovory s experty

Zdroj: Autorka

Výzkumným plánem se rozumí plán, jak budu postupovat při sběru empirických dat. Popisu a analýze vlastního výzkumu a jeho vyhodnocení se budu věnovat v empirické části. Pro svou práci jsem se rozhodla využít dvou metod výzkumu. Vzhledem k tomu, že existuje poměrně široká škála dat, je více než pravděpodobné, že jsem ve své práci nemohla obsáhnout všechna data. Zároveň nechci mít pouze jednostranný pohled na problematiku, oslovila jsem zaměstnance i zaměstnavatele, použila jsem data z relevantních veřejně politických dokumentů a ze statistických údajů (například data ČSÚ).

Důvodem tohoto rozhodnutí byla má časová omezenost, ale také omezení zkoumaného vzorku skupiny lidí, kde jsem rozhovory prováděla. Samostatný výzkum se tedy skládal ze tří částí. První část výzkumu byly řízené rozhovory se zaměstnanci ze třetích zemí, druhá část byl rozhovor s experty. Třetí část jsem zvolila analýzu dostupných dat. V podkapitolách níže blíže všechny tři části detailněji rozvedu.

2.1 Sekundární data

V následující kapitole se věnuji využitým metodám vzhledem k sekundárním datům. Nejvíce jsem využila metody desk research neboli analýzy sekundárních dat. Při strukturaci a vymezení problému jsem použila analýzu aktérů a heuristiku strom problémů.

2.1.1 Desk Research

V diplomové práci jsem často pracovala se sekundárními daty, využila jsem metody desk research, tj. výzkum od stolu, nebo také analýza sekundárních dat. Tento

přístup/metoda zpracovává již existující data, jako jsou různé formální a neformální dokumenty, analýzy, výzkumy, atp. Desk research považuji za základní a nezbytný krok každého výzkumu.¹³

V rámci analýzy dokumentů pracuji s různými druhy dokumentů dle jejich obsahu. Z hlediska veřejně politického procesu, jímž implementace zajisté je, jsem se zaměřila na zkoumání veřejně politických dokumentů. Tyto dokumenty obsahují formulaci dané politiky a patří sem nejčastěji písemné dokumenty, případně ústní prohlášení. (Veselý, Nekola 2007: 50). Jejich charakteristikou bývá, že mají jasného autora, datum a místo vzniku. Patří sem i analytické materiály, které detailně řeší nebo rozebírají konkrétní veřejně politický problém. Veřejně politické dokumenty můžeme dělit podle různých kritérií, například dle funkce, na jaké úrovni vznikají, podle rozsahu problému, nebo podle cílové skupiny. (Veselý, Nekola 2007: 50 – 51). Já jsem pro svou práci zvolila členění podle funkce dokumentu.

Na základě tohoto členění jsem pracovala s těmito veřejně politickými dokumenty:

1) Legislativní dokumenty – sem bych zařadila výklad zákonů spjatých s pracovní migrací. Patří sem Cizinecký zákon, Zákon o zaměstnanosti, různá nařízení vlády a mezinárodní dohody – Schengenská smlouva, směrnice k vízové politice EU, aj. Více se těmito dokumentům věnuji v kapitole Modré karty.

2) Strategické dokumenty – ze strategických dokumentů jsem využívala především Vládní koncepce ve vztahu k migraci, Vládní strategie, Národní politiky.

3) Výzkumné dokumenty – sem bych zařadila analýzy na stránkách PSP Život Cizinců, nebo odborné analýzy z portálu Migrace.cz

4) Statistické dokumenty, se kterými jsem ve své práci pracovala, byly:

Statistiky ČSÚ věnované cizincům, statistiky OECD, také statistiky komerční, jako jsou například ty, které obsahuje Deloitte imigrační studie 2013-2014.

2.1.2 Analýza aktérů

Jak jsem zmínila v úvodu této kapitoly, jako další metodu, kterou jsem zvolila, byla rychlá analýza aktérů. Anglický ekvivalent této analýzy je stakeholder analysis.¹⁴ (Veselý, Nekola 2007: 225-231). Vybrala jsem seznam všech aktérů, u kterých se

¹³ Antropologie, sekce Výzkum, Desk Research dostupné z: <http://www.antropologie.org/cs/metodologie/desk-research>

¹⁴ Stakeholder je pojem, který označuje jednotlivce, organizace, nebo skupiny které mohou ovlivnit nebo být ovlivněny politikami nebo jejich realizací.

domnívám, že jsou zainteresováni v implementaci politiky modrých karet. Předvybrala jsem aktéry, které jsem si přála oslovit pro polostrukturované rozhovory a pomocí matice analýzy aktérů jsem se pokusila posoudit jejich Zájem/Moc/Postoj doplněný o spolehlivost mojí analýzy vzhledem k tomu, že jde o subjektivní názor. Primárním důvodem zvolení této metody bylo zjistit, kdo jsou klíčoví aktéři v této konkrétní politice. V rámci této metody vznikla tabulka 1.2. Seznam zainteresovaných aktérů a 1.3. Matice analýzy aktérů. U matice analýzy aktérů vycházím ze stupnic pro moc od H (vysoká) po L (malá). Pro svůj odhad jsem použila škálu dle (Dick 1997 in Veselý, Nekola 2007) od plně spolehlivého odhadu znak „/“ po dohady/fantazie znak „??“.

Nakonec jsem k polostrukturovaným rozhovorům vybrala tyto skupiny aktérů: cizinci, zprostředkovatelé žádostí o modré karty – soukromé firmy poradenské, GM firmy a neziskové organizace. Důvodem této volby bylo to, že v rámci mého zaměstnání mám k oběma skupinám blízko a během praxe jsem získala kontakty. Domnívám se totiž, že pokud jste nezúčastněný, jen velice těžko jsou například cizinci ochotni s Vámi rozhovor udělat.

Tabulka 1.2: Seznam zainteresovaných aktérů.

Aktéři soukromého sektoru	Aktéři veřejného sektoru	Aktéři Občanského sektoru
Soukromé firmy poradenské	Ministři a jejich poradci	Média
Soukromé firmy/agentury zabývající se Global Mobility	Ministerstva a jejich úředníci – MPSV, MV ČR, MF, MŠMT	Národní neziskové organizace věnující se migrantům
Zaměstnavatelé	Policie – Služba cizinecké policie	Mezinárodní neziskové organizace věnující se migrantům
Cizinci	Soudy – Nejvyšší správní soud	
Rodiny cizinců	Zastupitelské úřady	
Veřejnost	Ambasády	
	Mezinárodní a nadvládní instituce – EU	

Zdroj: Autorka

Tabulka 1.3: Matice analýzy aktérů.

Aktér	Zájem		Moc		Postoj	
	Odhad	Spolehlivost odhadu	Odhad	Spolehlivost odhadu	Odhad	Spolehlivost odhadu
Soukromé firmy poradenské	M	?	L	?	H/M	?
Soukromé firmy zabývající se Global Mobility	M	?	L	?	H/M	?
Národní neziskové organizace věnující se migrantům	M	?	M	/	M	/
Cizinci	M/L	?	M	?	M/L	?

Zdroj: Autorka

2.1.3 Heuristika strom problémů

Strom problému je metoda, ve které dochází k vizualizaci problému, kde se zobrazují příčiny a důsledky. Strom problému je chápán jako opravdový strom, tedy kořeny jsou příčiny, které byly tvořeny diskusí nad tím, co dané experty/cizince napadá. Pak byly vybrány hlavní příčiny a seřazeny vedle sebe. Kmen představuje hlavní ústřední problém (v mém případě znázorněn modře) a větve vyznačují důsledky nebo efekty problému. Strom problémů se dá tvořit ve skupině různých aktérů. (Veselý, Nekola 2007: 218-220) V mém případě byl strom problémů konzultován s expertem i s cizincem. Výsledný strom problémů je schématem Schéma 1.1 Strom problémů v administrativním procesu implementace pracovní-migrační politiky - Modré karty nacházejícím se v kapitole 1.1.3 Strom problémů. Problém je velice komplexní a tato metoda pomohla k utřídění názorů a myšlenek a pomohla k prvotnímu vyjasnění problematiky a její struktura.

2.2 Primární data - polostrukturované rozhovory s klíčovými aktéry

Jak jsem zmínila v úvodu této kapitoly, jako další zdroj dat k analýze dat (desk research) jsem využila sběr vlastních empirických dat formou polostrukturovaných rozhovorů s cílovými aktéry (Flick 2009: 156-160; Hendl 2005, Švaříček; Šeďová 2007,2014). Analýzu těchto rozhovorů jsem provedla v empirické části diplomové práce, v kapitole páté.

Polostrukturované rozhovory jsem zvolila proto, že je tato metoda mezi strukturovaným a nestrukturovaným rozhovorem. To znamená, že je zde nějaký řád, ale stále je možnost rozhovor přizpůsobit dané situaci. Sběr dat proběhl v období říjen 2015 až duben 2016 formou polostrukturovaných (hloubkových) rozhovorů na základě připravených otevřených otázek a témat. Při tomto typu rozhovoru, jsem vytvořila návod k rozhovoru, s otevřenými otázkami a tematickými body napsanými na papíře, vedla jsem rozhovor a zaznamenávala data do poznámkového bloku a následně vyhodnotila. Důvodem tohoto postupu byl fakt, že většina respondentů si nepřála rozhovory nahrávat. To způsobilo, že se rozhovory staly delší a pracnější. Dotazování byli cizinci/občané třetích zemí, kteří sami mají aktuální zkušenost s modrou kartou v České republice. Druhou dotazovanou skupinou byli zprostředkovatelé modrých karet ať už z neziskových organizací, nebo ze soukromé sféry. Podařilo se mi získat rozhovor i s jednou pracovnící ze státní správy. Využila jsem tedy dva typy polostrukturovaných rozhovorů jednak s migranty, jednak s experty. Autoři (Švaříček; Šeďová 2007,2014) tyto rozhovory doporučují pro případovou studii. Mým cílem bylo získat pochopení jednání daných aktérů v daných událostech.

V tabulkách 1.4 a 1.5 je uvedena charakteristika vybraných vzorků respondentů. Při devíti polostrukturovaných rozhovorech jsem si data zaznamenávala do bloku, jelikož mne respondenti poprosili, aby si jejich rozhovory nenahrávala. Tabulka 1.4 ukazuje složení, pohlaví a další informace o vzorku zprostředkovatelů, tabulka 1.5 ukazuje složení vzorku skupiny cizinců.

Respondenty jsem se snažila vybírat tak, aby byla skupina co nejvíce rozmanitá. V rámci oslovování se mi podařilo uskutečnit rozhovor alespoň se skupinou devíti aktérů. Respondenti (viz Tabulka č. 1.4 a 1.5) byli vybíráni na základě mých osobních kontaktů ze zaměstnání. Další kontakty jsem dostávala od samotných respondentů (snowball efekt). Vybrané kontakty jsem oslovovala buď osobně, nebo na základě

doporučeného telefonního kontaktu, případně e-mailu. Ze všech oslovených respondentů jsem nakonec učinila 9 rozhovorů, z toho s některými experty to bylo opakovaně, jelikož byli vstřícní a ochotní se mnou o tématu hovořit. Vzhledem k původu respondentů z Tabulky 1.5, z nichž někteří plynule neovládají český jazyk, bylo nutné část rozhovorů vést v anglickém jazyce. Následné písemné záznamy z rozhovorů byly analyzovány v kapitole Empirická část.

Tabulka 1.5: Rozbor výzkumného vzorku – zprostředkovatelé.

Rozhovor	Přezdívk respondenta	Pohlaví	Délka praxe	Vztah k problematice	Poznámka
R1	Anna	žena	4 roky	Pracovnice ve státní správě	Bez nahrávání
R2	Jana	žena	6 let	Pracovnice soukromé poradenské firmy	Rozhovor veden po Skype Bez nahrávání
R3	Michael	muž	4 roky	Pracovník neziskové organizace	Bez nahrávání
R4	Adam	muž	6 let	Pracovník soukromé mezinárodní poradenské firmy	Bez nahrávání
R5	Eva	žena	2 roky	Pracovnice poradenské agentury	Bez nahrávání

Zdroj: Autorka

Tabulka 1.5: Rozbor výzkumného vzorku - cizinci.

Rozhovor	Přezdí vka respon denta	Země původu	Pohlaví	Délka pobytu v ČR	Vztah k problemati ce	Poznámka
R6	Meg	USA	žena	5 let	Držitelka modré karty	Bez nahrávání Rozhovor v angličtině
R7	Igor	Ukrajina	muž	8 měsíců	Držitel modré karty	Bez nahrávání
R8	Oleg	Ukrajina	muž	19 měsíců	Držitel modré karty	Bez nahrávání Rozhovor v angličtině
R9	Vlad	Rusko	muž	3 roky	Držitel modré karty	Bez nahrávání Rozhovor v angličtině

Zdroj: Autorka

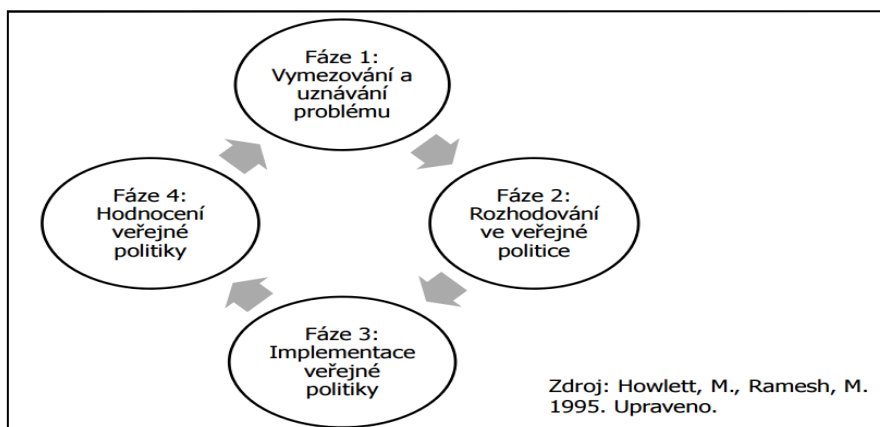
3. Teoretická východiska

Jako teoretické koncepty jsem využila následující, převážně veřejně politické teorie. Každá z nich pomůže lépe uchopit daný problém. Než se začneme pohybovat na čistě teoretické rovině, je potřeba zmínit veřejně politické opatření, která se problematice cizinců na trhu práce věnovala a ovlivnila práci úředníků, a zároveň příjemce politiky, což jsou cizinci. V konečné fázi, tedy v páté kapitole na základě teorie implementace, a dalších dokáži lépe popsat příčiny a důsledky problému a to je také mým cílem.

3.1 *Teorie implementace*

Veřejně politický proces je komplexní a obsahuje mnoho vrstev. Do tohoto procesu vstupuje mnoho aktérů, kteří jsou v interakci jak mezi sebou, tak i s prostředím, které je obklopuje (Potůček 2005:33). Teorie veřejné politiky nám poskytuje výkladové rámce, které tuto problematiku pomáhají zachytit. V diplomové práci se zaměřuji na veřejnou politiku jako politický cyklus, konkrétně na třetí fázi cyklu, tedy implementaci veřejné politiky a zkoumání implementačních deficitů v praxi.

Pojem implementace vyznačuje uskutečnění nějakého politického programu ve výstupech a výsledcích, proto uvažujeme o naplnění cílů politických programů. V rámci této úvahy vznikl pojem implementační deficit, což bývá označováno jako neúspěšná, nebo částečná implementace původních záměrů. (Winkler 2002: 19). K zjednodušení a vizualizaci politického cyklu využívá řada autorů grafické znázornění politického cyklu. V grafu níže vidíme model čtyř fází politického procesu dle Potůčka, kde implementace patří do třetí fáze.

Graf 1.3: Fázový model veřejně politického procesu (Potůček).

Zdroj: Howlett, Ramesh in Potůček 2005

Např. Hill (1997) charakterizuje proces tvorby a realizace politiky tak, že jej dělí do šesti stupňů. Ve své teorii chce říci, že politika je dynamický proces a proto je potřeba popsat její strukturálních a procesní změny abychom pochopili racionalitu politického systému. Dle Winklera (Winkler 2002: 14) můžeme nalézt aktivity, které probíhají proti, nebo nad rámec politických rozhodnutí. Tyto aktivity můžeme pozorovat u aktérů nižších organizačních úrovní, tzv. street-level bureaucracy.¹⁵ Když se na tuto vrstvu zaměříme, můžeme lépe pochopit proces realizace a tvorby politiky. Obecně se dá říci, že fáze politického procesu tak jak je pojmají autoři, se dají chápat jako heuristické nástroje, které nám utváří umělý obraz o realitě. (Winkler 2002: 14-16). Implementační deficity v mém případě jsou tedy rozdíly mezi zákonnou úpravou a tím, jak politika funguje ve výsledku v realitě například právě na úrovni street-level byrokratů.

Winkler (in Winkler 2002:9) chápe implementaci jako proces nebo uskutečnění dané politiky. V současné době do uskutečňování politiky vstupuje například tržní chování, vyšší podíl občanů na veřejných programech, nebo například vyšší počet neziskových organizací, které se na implementaci podílejí. Pokud implementaci vztáhneme k problému, který řeším, pohybujeme se v rovině, kdy se již veřejně politický problém identifikoval – tedy veřejná politika na něj zareagovala, v našem případě zákonnou úpravu pracovně migrační politiky pro cizince ze třetích zemí, kteří plní poptávku na trhu a mohou být pro Českou republiku ekonomicky prospěšní. Zároveň se nacházíme za bodem politického cyklu číslo dva, což je rozhodnutí ve veřejné politice. Jelikož se

¹⁵ Winkler (in Winkler 2002: 124) popisuje street-level bureaucracy jako pracovníka veřejných a sociálních služeb který je v průběhu své práce v přímé interakci s občany a který přímo vykonává veřejné služby.

již rozhodlo, že se vybere právě systém modrých karet. Implementace této politiky probíhá na českých úřadech.

U implementace nás zajímají všechny skutečnosti, které vedly k uskutečnění našich cílů, které jsme si stanovili v předchozích fázích politického procesu. (Potůček 2005:4) Počítají se tam i nástroje dané politiky. V rámci implementace zmiňuje Martin Potůček (Potůček 2005:4) 4 teoretické modely implementace: a) Autoritativní model, b) Participativní model, c) Model koalic aktérů a d) Model nikdy nekončícího procesu učení, kdy realizátoři politiky postupně optimalizují strukturu cílů a soubor realizačních technik. Implementace v posledním modelu je chápána jako evoluce právě díky změně cílů podle potřeb dané politiky (Potůček 2005: 42).

3.1.1 Problémy implementace

Winkler popisuje problém implementace ve dvou rovinách, je to implementace jako praktický problém a implementace jako teoretický problém (Winkler 2002: 9). Pokud se tedy podíváme na implementaci jako praktický problém, vidíme, že současný společenský vývoj je takový, že pokud si stanovíme cíle, společnost se průběhu času mění a tyto cíle pak neodpovídají jejímu současnému stavu. V dnešní době je velmi důležité při uskutečňování politiky omezovat náklady, tento trend se projevuje v implementaci cílů veřejných programů.

„Nutnost omezování nákladů se stala bezprostředním praktickým motivem zájmů o racionální a efektivní implementaci cílů veřejných programů a oživila zájem o racionalitu implementačního procesu i mezi odborníky.“ (Winkler 2002: 9)

Pokud se podíváme na implementaci jako teoretický problém, chápeme ji tak až s nástupem výsledků behaviorální ekonomie, a jejího rozšíření do teorie organizace. (Winkler 2005:10). Vědecká obec došla k názoru, politika je tvůrčí proces vykonávaný skrze administrativu, který zpracovává politiku vzhledem k okolnostem a potřebám zúčastněných aktérů.

V průběhu zkoumání implementace vzniklo celé spektrum analytických studií. Až v průběhu osmdesátých a devadesátých let minulého století se v studiích objevují výzkumy, které se zabývají organizačním zajištěním implementace. Winkler jej označuje jako „třetí období“, které se vyznačuje větším zaměřením na interpretaci implementačního deficitu. Řada autorů (Jenkins 1978 in Winkler 2002) se snaží popsat faktory, které mohou způsobit malou účinnost a efektivitu veřejných programů, zároveň

se někteří zaměřují na změny informačních technologií a jejich vlivem na implementaci, jelikož se v současné době díky nim provádějí veřejné programy. Organizace politických programů je výsledkem působení institucionálních pravidel a jednání programových aktérů (Winkler 2002: 10 - 11). V politickém procesu sledujeme konflikty a stanovení shody mezi jednotlivými aktéry, je důležitá legitimita rozhodnutí mezi aktéry. Jde o to, jaké organizace do politického cyklu vstupují do interakcí s jinými, jaké jsou jejich motivy jednání, jak se motivace aktivit liší, atd. (Jenkins 1978:203 in Winkler 2002). Pokud budeme studovat implementaci, budeme studovat převážně změnu, jaký vliv vytvářejí organizace a jak reagují s jinými organizacemi. Také je důležité, co motivuje jednotlivé organizace při jejich jednání a jak se motivace těchto aktivit od sebe liší. (Jenkins 1978:203 in Winkler 2002).

Při studiu implementace hraje veliký význam časový horizont, v němž se realizují dané programy. Pokud se tedy zaměříme na časový rámec, můžeme studovat například mechanismy prodlení mezi cíli, výstupy a výsledky politiky. Do tohoto schématu patří například i odlišnost motivů a zájmů mezi participujícími aktéry nebo potřeba a pravidla vytváření různých koalic zájmů.

Právě tyto prodlení mezi cíli jednotlivých aktérů nebo odlišnost zájmů v rámci implementace jsou klíčem k uchopení mnou stanoveného cíle a popsání klíčových problémů vzhledem k implementaci politiky modrých karet. Díky teorii implementace můžeme lépe pochopit a popsat kde při implementaci dané problémy vznikají. Tvůrci politik se musí umět těmto změnám - změně potřeb ve společnosti – přizpůsobit, anebo tyto změny regulovat.

3.1.2 Tvorba rozhodnutí a implementace

V této kapitole přibližuji, jaké jsou analytické přístupy k politickému procesu, konkrétně jeho implementační fázi, za jakých podmínek jsou závislé na výchozích teoriích a jaké jiné faktory ovlivňují adekvátnost jejich použití. (Winkler 2002: 53). Analýza racionality rozhodování je vysvětlena pojetím rozhodování a aktérů v průběhu implementace. Máme dvojí chápání politického rozhodnutí. Racionalisté jej¹⁶ chápou jako samostatnou fázi politického cyklu, jež předchází samostatné fázi implementace. Naproti tomu zástupci teorie institucionálních modelů rozhodování chápou jako součást implementace. Dle tohoto modelu dochází při realizaci politiky ke změnám, opravám, které mění smysl veřejné, nebo sociální politiky. (Winkler 2002: 53). Vzhledem ke

dvěma přístupům k rozhodování v politice vznikají základní modely rozhodování v politice: Racionalistický, Inkrementalistický a na ně reagující Model třetí cesty.

Racionalistický model tvorby rozhodnutí:

Tento model vznikl při výzkumu byrokratických organizací. Autoři, kteří jsou s tímto modelem spojováni, jsou Fayola a Weber. Obvykle se tento model skládá ze čtyř kroků: proces hledání cílů, formulace cíle, výběr alternativních strategií k dosažení cíle a evaluace výsledků. Při výběru strategií se objevuje dvojí zaměření. Jedním je technologická racionalita, která na základě racionálního výběru prostředků vede k dosažení daných cílů (Weber in Winkler 2002). Druhá strategie hledí při na nejefektivnější využití zdrojů mezi cíli, které si konkurují (Winkler 2002: 54). Oboje zaměření vychází ze správného rozhodnutí aktéra. Jeho racionální rozhodnutí je však závislé na úplných informacích potřebných k rozhodnutí. Právě úplnost informací bývá často problémem. Velkou roli tedy hraje sladění cílů a prostředků v organizaci. Ty nejsou homogenní a hodnotová orientace celku se nemusí rovnat hodnotovým orientacím jedince. Zde narážíme při rozhodování na bariéry. Tomuto problému se budu věnovat v empirické části. Problém při implementaci bývá tedy v tom, že cíle tvůrců politiky mohou být odlišné od cílů lidí, kteří jsou realizátoři politiky. V neposlední řadě hraje u rozhodování velký význam dostatečná informovanost, která se dokáže zvyšovat lepší informační systémy a zlepšování evaluačních procesů. (Winkler 2002: 55).

Inkrementalistický model tvorby rozhodnutí:

Tento model upozorňuje na ambivalentnost vztahu prostředků a cílů. V tomto modelu se zmiňuje kritika racionality. Lindblom (in Winkler 2002: 56) považuje racionalistické modely za neúplné, doplňuje je o hledisko moci a síly, když jde o zájmy a cíle. V realitě však nemáme tak jasné cíle, není dokonalé rozhodování a hodnocení nejsou systematická (Winkler 2002: 56). Nejednoznačnost to je charakteristické pro většinu procesů ve veřejné politice. Racionalistické modely jsou považovány za nepraktické. Dle autora lze otázky logické správnosti rozhodování svěřit v poslední době výpočetní technice, která pracuje rychleji a s menšími náklady (Smith a May 1980: 157, Winkler 2002: 57). Lindblom navrhuje vlastní alternativu k racionalistickému rozhodování. Je to „nějak si poradit“ (muddling through) nebo nespojité vršení rozhodnutí (disjointed incrementalism) (Winkler 2002: 57). V tomto modelu jde o

¹⁶ Rozhodnutí o cílech a postupech ve veřejném programu.

kolektivní racionalitu. Svazuje individuální rozhodování se společensko-politickým kontextem. Tento model funguje v konkrétních politických situacích, které bezprostředně působí na aktéra dané politiky a tato situace umožňuje pouze postupné, nebo marginální¹⁷ změny. Nutí aktéry neustále vnímat problémy a následně je neustále měnit podle dostupných prostředků. Evaluace výsledků nemůže být oddělená aktivita, ale musí probíhat s rozhodnutími a s implementací cílů. Winkler (2002: 57) se pokusil interpretovat Lindbloma v duchu institucionalismu. Lindblom v pozdějších svých pracích vysvětluje, že při společenském procesu vytváří společenský politický kontext individuálních a skupinových rozhodnutí. Skupina nebo jedinec nemá monopol na pravdu, informace nebo analýzu. Moc k určování programů je nerovnoměrně rozdělená, ale je ve společnosti sdílena. Lindblom chápe politiku jako nevědeckou aktivitu a tvrdí, že podstata politického jednání obsahuje to, co chceme učinit v závislosti na tom, co může být učiněno.

*Třetí cesta: parcialita*¹⁸

Třetí model se pokouší najít syntézu mezi racionálním a inkrementačním modelem implementace. Jeho představitelé chtěli využít silných stránek obou pojetí a samozřejmě potlačit slabá místa obou modelů. Pokus však selhává, protože z toho chtějí udělat univerzální model. Proto se autoři odklonili od předchozího modelu myšlení a obracejí pozornost k společensko-politickému kontextu v rozhodování, který určuje pravidla pro individuální rozhodování. Autoři zkoumali, jaká konkrétní pravidla jsou využívána a tato zkoumání může dle Winklera ověřit adekvátnost racionálního nebo inkrementalistického modelu rozhodování. Toto parciální rozhodování je hodně založené na zkoumání skrytých zájmů aktérů. Nebere v úvahu mocenské rozložení sil v organizaci politiky, zaměřuje se na sociální struktury a na empirický výzkum rozhodování ve strukturách (Winkler 2002: 65).

3.1.3 Přístupy k analýze implementace

V této kapitole popisují dva přístupy k analýze implementace. Jak dokazují modely výše, jsou různé přístupy k analýze implementačního procesu. (Winkler 2002: 67). Pokud budeme sledovat přístupy k analýze implementace, jsou závislé především na aktérech, tedy na vnitřní povaze politického procesu, než na obecných teoretických východiscích. Před samotnou analýzou implementace může předcházet rozbor sociálně

¹⁷ Okrajový, mezní, podružný.

¹⁸ Volitelnost členství ve vztahu.

organizačního kontextu rozhodování a jednání politického procesu (Winkler 2002: 67). Adekvátnost přístupu by měla být ověřitelná na základě určení podmínek a rysů programů, pro které je přístup k analýze implementace výhodnější. Přístupy k analýze implementace jsou buď „shora dolů“ anebo „zdola nahoru“. Tyto přístupy vznikaly v 80. letech minulého století. Ve studiích je zmiňováno, že lokální aktéři na úrovni programů potlačují centrální cíle a prosazují své zájmy spojené s implementací (Winkler 2002:68). Pokud tedy tuto premisu vztáhneme k problematice implementace modrých karet do praxe, máme premisu, že v rozhodování hraje roli zájem jednoho daného úředníka.

Přístup shora-dolů:

Postup u tohoto přístupu je následující: Začíná u analýzy tvorby programových rozhodnutí vládních úředníků a následně se hledají otázky na:

1) konzistenci aktivit implementujících úředníků/cílových skupin s procedurami navrženými a předepsanými tvůrci rozhodnutí na centrální úrovni.

2) jaká je míra dosažení plánovaných cílů? Jsou výstupy a výsledky programu konzistentní s cíli?

3) faktory ovlivňující výsledky programů. Zkoumají se faktory ovlivňující implementaci oficiálního programu, a faktory ovlivňující výstupy programu.

4) jak byl politický program upravován na základě průběžných zkušeností s implementací? (Winkler 2002: 68).

Autoři Sabatier a Mazmanian provedli v tomto směru studie a klasifikovali škálu právních, politicky - organizačních a dalších proměnných, které podle nich ovlivňovaly implementaci. Určili šest nezbytných podmínek, pro efektivní implementaci pro oficiální, zákonem dané cíle. Tyto vzniklé hypotézy podrobili testování. Podmínky při testování byly následovné:

1) Jasně a konzistentní cíle programu

2) Adekvátní kauzální model vlivu

3) Právně strukturovaný implementační proces

4) Angažování a loajální a kompetentních implementujících úředníci

5) Podpora zájmových skupin a politických autorit, politická legitimita programu.

6) Stabilita sociálně ekonomických podmínek, jejich změny, které nenarušují podstatně politickou podporu nebo kauzální model. (Winkler 2002: 68)

Tyto podmínky dále dělili do dvou skupin: první tři podmínky řeší politické rozhodování - zákon. Další tři jsou výsledkem různých vlivů – ekonomického, sociálního, politického během implementačního procesu. Později se ukázalo (například Pressman a Wildavsky 1973), že tvůrci programu mohou implementaci značně ovlivnit, když ji opřou o teorii vlivu. Při výzkumech se ukázalo, že je důležité, jak je implementace, konkrétně její proces, právně strukturována.

Proces „shora dolů“ byl kritizován, konkrétně zaměření na centrální tvůrce programů a opomínání vlivů ostatních aktérů. (Winkler 2002: 71). Jinak řečeno tato teorie vyzdvihuje klíčové tvůrce programu a ti ostatní, jako například soukromý sektor a jeho iniciativy, street-level byrokrati, místní úředníci, jsou spíše bráni jako překážka, a jsou opomíjeni. Z toho důvodu není tato metoda použitelná tam, kde není centrální autorita, například u nevládních organizací a účastníků. Zároveň se kritizuje ignorace či podceňování street-level úředníků. Proto se objevuje názor, že mezi tvůrci a realizátory probíhá vztah, kdy se vzájemně ovlivňují a je nezbytné myslet na to, že se programy mění s implementací. Výhody metody „shora dolu“ (Sabatier 1986 in Winkler 2002: 68 - 70) jsou následující: jsou vhodné pro sledování jednoho dominantního programu, pro méně účastníků a pro případ, že máme legislativu, která jasně určuje situaci veřejných programů. Je vhodná pro zkoumání průměrných výsledků implementace než regionální a lokální programové odlišnosti. Hlavním cílem této analýzy je zjistit efektivnost programu jako takového, což je u mého problému korektní, jelikož zkoumám (ne) efektivitu administrativního procesu.

Přístup zdola – nahoru:

V analýze implementace musím zmínit i přístup zdola-nahoru. Přinesl totiž několik silných stránek při analýze implementace. Tento přístup vychází z identifikace sítě účastníků zapojených do poskytování služby v jedné nebo více oblastech, zkoumá strategie, cíle, aktivity a kontakty a zjištěné kontakty využívají jako prostředek pro rozvinutí síťové techniky k identifikaci lokálních, národních aktérů, kteří jsou zapojeni do plánování financování a provádění relevantních vládních i nevládních programů (Winkler 2002: 72). Výhody tohoto přístupu vidí Winkler v tom, že je vhodná pro takovou implementaci, kdy se na programu podílí větší množství politických aktérů, kteří jsou mocensky nezávislí, v případě, kdy nemáme legislativu, která upravuje daný politický proces. Metoda se hodí ro situaci, kdy výzkumníka zajímají variace implementace na více územích a chtějí zjistit nezamýšlené efekty politických programů.

Každá ze dvou zmíněných metod přináší přidanou hodnotu při výzkumu implementace a někteří autoři (např. Sabatier) se pokoušeli o jejich syntézu (Winkler 2002: 73-74). V rámci těchto snah vzniká „*Syntéza obou směrů*“. V přístupu se více věnuje programovým hodnotám a normám a jejich vývoji v průběhu implementace. Věnuje se spíše kultuře veřejných programů, a také jednotlivým interpretacím programových hodnot a jejich proměnám ve vztahu k zájmovým skupinám. Zároveň reaguje na to, že od 80. let 20. století vstupuje do politického procesu stále více nezávislých politických aktérů. (Winkler 2002: 74). Kromě státu a vládních organizací se objevují nevládní organizace a působení soukromých agentur (které mohou být i neziskové). Vnější prostředí programů se tedy stává stále komplexnějším. (Winkler 2002: 74). Faktory úspěšné implementace (realizace programu) jsou správný model vlivu, jednoznačnost, nekonfliktnost cílů, schopnosti pracovníků, podpora veřejnosti a cílových skupin, sociální a politický konsensus, který umožňuje podporu programu (Winkler 2002:75). Efektivita programu je daná do značné míry objektivními faktory (i když manažerské možnosti také hrají roli) a tyto faktory dělají rámec a možnosti řízení politických programů. Jsou to tedy faktory vnějšího prostředí a vnitřního prostředí (Winkler 2002:75), které patří do teorie managementu. V 90. letech ve výzkumech hodnotí manažeři svou svobodu při rozhodování jako příliš vysokou a naopak, nejasnost podmínek taky jako vysoké. Z toho pramení, že nejistota prostředí a nejistota voleb způsobují, že rozhodovací kompetence managementu je jen symbolická.

Implementace jako kulturní změna:

Manažerská rozhodnutí ztrácela svůj vliv díky komplexitě prostředí a také ztrácela kontrolu nad průběhem implementace, muselo se sáhnout po něčem, co nevychází z legislativních pravidel a manažerských plánů. Hledal se nový konceptuální rámec (Winkler 2002: 77). Dbalo se na fakt, že implementace, respektive její průběh, se mění v čase. Ty programy, které se uskutečňují v delším časovém horizontu, vykazují vnitřní vývoj a ten vede k vyšší úspěšnosti implementace. Přístup kulturní změny se inspiruje hypotézou, že implementace je procesem učení na základě zkušeností s realizací programu. Dále se opírají o tzv. programové sítě, mezi kterými jsou často zájmové rozpory (Winkler 2002: 77). V rámci těchto sítí se vytvářejí koalice zájmů a ty podporují vlastní programové cíle. Koalici lze v dnešní době popsat jako mocenskou strukturu a skládají se z veřejných, občanských, soukromých organizací nebo společenství. Aktéři jsou v tomto modelu sloučeni do koalic zájmů, které tvoří úředníci,

intelekt. politici, a ty se shodnou v tom jak má vypadat ten či onen program. Tito lidé přijímají strategie reagující na změny programů a zároveň podporují jejich vlastní cíle. Když nastanou konflikty, nastupuje skupina programových prostředníků.¹⁹Tato skupina hledá vhodný kompromis při implementaci. Výsledkem celého procesu, kdy se postupně mění program je buď zákon, nebo nařízení vlády, které mění daný program na úrovni kolektivní volby (Winkler 2002:77). Při rozhodování těchto všech aktérů hraje roli jejich názorový systém. Existuje jádro názorového systému a sekundárními kulturními prvky, které aktéři sdílejí. V jádru jsou obsaženy fundamentální hodnotové a normativní principy²⁰, a toto jádro se dá změnit jen těžko. Sekundární prvky se vztahují k administrativním pravidlům, alokaci rozpočtu, atd. a jejich změna je možná. Implementace je svobodné rozhodování závislé na závislosti na institucionálních a hodnotově normativních základech (Winkler 2002:79).

Jan-Erik Lane – třetí přístup k implementaci:

Dle Winklera Laneova implementace je komplexní proces, a může nabývat rozličných podob. Metodu Shora dolu a zdola nahoru chápe jako užitečné a vnímá je jako základní model. Když se kombinují, umožňují bližší popis stavů implementačního procesu. Lane (1987) se pokusil se setřídit různá pojetí implementace v dostupné literatuře. Jmenuje celkem devět pojetí: *implementace jako (1) úplná administrace cílů (Hood 1986), (2) management politického programu (Sabatier a Manmanian, 1970), (3) organizační vývoj a vývoj programu (Wildavsky a Majon 1978), (4) proces učení se programovým postupům (Brown a Wildavsky 1983), (5) aktivity neformální implementační struktury (Hjern 1982), (6) jako programové výsledky (Barrett a Fudge 1981), (7) perspektiva přístupu k programu (Williams 1980), (8) politický symbol (Barrett a Fudge 1981) a (9) vyjednávání programových koalic (Sabatier 1986).* (Winkler 2002: 80 – 83).

Lane zkoumal proč je tolik přístupů a hledá něco v nich společného, co dokáže vysvětlit různorodost v průběhu a výsledku implementace. Zmiňuje, že implementace je podmíněna jeho sociální organizací a jejím kulturním kontextem. Vnitřní organizace se skládá z lidí, kteří těží ze svých sociálních a kulturních kontextů a samozřejmě různě interpretují programové cíle a prostředky a tím ovlivňují výsledky. Organizační

¹⁹ Winkler je nazývá „policy brokers“

²⁰ Tyto principy obsahují povahu člověka, životní priority, představy o spravedlnosti a o tom, jak by se ve společnosti měly řešit problémy.

struktury určují, jací lidé budou mít vliv na průběh a výsledky implementace (Winkler 2002: 82). Lane hovoří o vyžadované odpovědnosti k organizačním pravidlům a důvěře mezi aktéry. To, že se cíle a výsledky liší, neznamená, že aktéři jednali neodpovědně. Je pravděpodobné, že při interakcích různých aktérů a klientů naráží různé rámce odpovědnosti, různé hodnotové orientace, a samotná odpovědnost je různě vyžadovaná a kontrolována. Důležitá je důvěra a důvěryhodnost aktérů a důvěryhodnost jednání. Moc se svěřuje do rukou politiků, úředníků, služeb, opatření. Od těch co implementují se očekává poskytnutí služeb a opatření. Oni mají odpovědnost a také určitou autonomii. Odpovědnost a důvěra jsou dva nezávislé základní faktory sociální organizace implementačního procesu. K jejich dosažení nedochází souběžně. Odpovědnost pracovníka se vyvíjí jinak než jejich důvěra příjemců k němu. Některé vztahy a interakce jsou tedy postaveny na odpovědnosti, jiné na důvěře mezi aktéry. Model Shora dolů klade důraz na odpovědnostní stránku. Model Zdola nahoru je založen na předpokladu důvěry a existence mezi aktéry implementačního procesu. Lane klade důraz na studium sociální organizace implementačního procesu. (Winkler 2002: 83)

Kulturní modely implementace:

Winkler popisuje další přístup k implementaci - popis normativních modelů organizace implementace ve veřejné správě. Popisuje například implementaci jako management programového systému a aby mohl fungovat má tyto předpoklady:

Základem organizace je jednání zaměřené na cíl, organizace má hierarchickou strukturu, největší odpovědnost je na top managementu, hledá se optimum v rozhodování a každý výkon organizace má optimální alokaci. Implementace je v detailním definování sady cílů, odráží záměr programu, deleguje se zde odpovědnost na podřízené. Management buduje důvěru u podřízených složek systému v organizační cíle a pravidla (Winkler 2002: 93). Management koordinuje a řídí ty podřízené a vnější podmínky. Cíle jsou zpracované do specifických úkolů. Manažeři předvídají periodické problémy na nižší úrovni a snaží se podřízené koordinovat tak, aby je řešili standardním způsobem (Winkler 2002: 93). Nejsou formována rozhodnutí lidí v organizaci, nýbrž jsou vychovávaní sami rozhodvatelé. Model implementace vyžaduje předpoklady, specifikované ukazatele odrážející záměr programu. Plán managementu je alokovat úkoly a lidi. Selhání implementace je v tomto případě chybou plánování těchto selhání a navrhování jejich nápravy.

Implementace jako profesionální intervence programu:

Působení profesionálů je založeno na autoritě odborného vědeckého poznání experta. Příjemci služeb si myslí, že poznání odborníka je lepší než to jejich (například uznávají vědomosti lékaře, nebo sociálního pracovníka). Nesprávnost postupu není přijatelná pro samotné profesionály, a z toho vycházíme a proto jim tolik věříme. Například věříme expertům z neziskových organizací hájící práva migrantů (Winkler 2002: 95-96). Zde se klade důraz na čestné jednání profesionála vůči všem. Profesionálové jsou závislí na důvěře klientů. Materiální a duchovní zdroje závisí na míře autority, které jednotlivé profese mají. Profesionálové musí najít způsob jak udělat svůj přístup otevřenější pro uživatele, aby jim lépe rozuměli. Vývoj ve společnosti vede k proto k dalšímu modelu, Implementaci jako organizačnímu rozvoji programu.

Implementace jako organizační rozvoj programu:

Organizace má dle této teorie uspokojovat základní psychologické potřeby a zároveň potřebu participace, autonomie, potřebu v angažovanosti v činnosti organizace (Winkler 2002: 97). Struktura organizace by měla být taková, aby spojovala kontrolu, spolupráci a angažovanost. Správná je taková struktura, která minimalizuje hierarchickou kontrolu a distribuuje odpovědnost za rozhodnutí mezi všechny úrovně organizace (Winkler 2002: 97). Uvnitř organizace se tak vytvoří efektivní pracovní skupiny, tyto skupiny se shodnou na cílech, otevřeně komunikují, mají vzájemnou důvěru a podporu a hledají konsensus. V neposlední řadě je implementační proces právě hledáním konsensu a přizpůsobením tvůrců a realizátorů.

Selhání implementace:

Selhání implementace se děje například tehdy, když se lidé implementující politiku neúčastní na rozhodování, která ji utváří. Lidem bývá nepříjemné se stavět do role vykonavatele něčí vůle. (Winkler 2002: 97) Existuje zažitý stereotyp o tom, že program je tvořen nahoře a implementován je dole. Důležitá je tedy soudržnost organizace a jejich členů. Efektivní organizace je tedy taková, která je soudržná a většina odpovědnosti je přenesena na nižší stupně organizace, lidi pracují na společném úkolu. Fungování takové implementace je založené na maximální participaci lidí na rozhodnutích, a tudíž jsou stimulováni pro angažovanost.

Podpora implementace spočívá ve školení pracovníků, nebo například ve využití motivovaných dobrovolníků, schůzek mezi různými aktéry, atp. Je důležité jednat s rozličnými skupinami aktérů, které mají různé názory. Když něco směřuje ke konsensu, může to opomíjet konflikt v organizacích. Implementační problémy tedy mohou být chápány jako problémy konfliktu a vyjednávání. Existuje model Implementace jako konfliktu a vyjednávání programových aktérů. Tento model předpokládá tyto normativní principy: organizace jsou arény a aktéři soupeří o alokace vzácných zdrojů, aktéři chtějí prosadit svůj vliv. Pro implementaci je důležitá implementace moci. Počítá se s tím, že se manipuluje s chováním ostatních. V organizacích se usiluje o moc a rozhodování o organizačních jednotkách jde ruku v ruce s vyjednáváním. Strany pouze souhlasí se přizpůsobením chování v zájmu zachování vyjednávání jako normativně daného prostředku alokace zdrojů. Implementace v tomto případě se skládá z komplexní série vyjednaných rozhodnutí, které odráží preference a zdroje účastníků. Úspěch takové implementace se dá posoudit vzhledem k cílům jedné strany v procesu, nebo ve smyslu zachování procesu vyjednávání jako takového (Winkler 2002:100).

Vzájemná očekávání předpokládají důvěru, že všichni účastníci mají zájem na pokračování vyjednávacího procesu. Soudržnost mezi vztahy mezi aktéry je i zde. A jsou na sobě závislí. Takže i když nejsou cíle stejné, jsou soudržní. Slabinou modelu je to, že například zmatek povyšuje na princip nebo neposkytuje základnu pro zlepšení implementace samotné. Neschopnost porozumět objektivní komplikovanosti je dražší než neschopnost shodnout se na objektivním měřítku úspěchu (Winkler 2002: 102).

Tato kapitola dopodrobna popsala implementaci a její modely. V posledních odstavcích jsem se věnovala selhání implementace. Teorie implementace však není jedinou teorií, která se k mému problému vztahuje. V další kapitole se zaměřím na některé teorie migrace a integrace, jelikož i ty hrají roli v uchopení nastavení české pracovní-migrační politiky.

3.2 Teorie věnující se migraci

Pokud politici chtějí účinně řídit migraci, měli by jejich teoretické znalosti vycházet ze znalosti mechanismů, které ji způsobují (Barša, Baršová 2005: 267)

V současné době existuje řada teorií²¹, které se snaží vysvětlit určitý úsek migrace. Migrace je komplexní problém, kterým se zabývá řada odborníků z různých oblastí. Tato kapitola si neklade za cíl popsat všechny dostupné teorie vztahující se k migraci. Teorie migrace byla zvolena také proto, že klade důraz na instituce, které jsou hlavními aktéry při tvorbě migrační politiky státu. V případě zaměření na pracovní migraci zmiňuji ty, které s ní souvisí.

3.2.1 Neoklasická teorie

Tato teorie patří asi mezi nejstarší. Reflektuje nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu. Stěžejním bodem této teorie je jedinec, který migruje za prací, aby maximalizoval svůj výnos, v tomto případě mzdu. Migruje do míst, kde očekává, že bude mít vyšší mzdu. Baršová, Barša zmiňují faktor, který vede lidi pracovat tam, kde získají více push faktor, a jsou například vyhledávání zaměstnavatelů, kteří v nich vidí alternativu, která je nebude tolik stát, faktor přitahování pull faktor (Baršová, Barša 2005: 267). Takováto migrace je způsobena nerovnoměrným územním rozdělením práce a kapitálu. Jejich přesunem jednak přerozdělují kapitál, ale jednak také přispívají k vyrovnaní hladiny mezd.

Tento přístup se setkává s řadou kritiky, například pokud jde o migrace v rámci trhu Evropské unie. Studie ukazují, že přesuny lidí za prací nejsou pouze důsledkem cesty za penězi a hledáním blahobytu. Závisí také na absolutních příjmech. Když blahobyt člověka dosáhne určitého stupně, potřeba migrace ustává, i když by člověk mohl mít ještě větší blahobyt, než který má na daném místě. Proto nám jen tato teorie nestačí a je potřeba najít další, které pomohou pochopit migraci komplexněji. Tato teorie zažila největší ohlas v 20. letech minulého století, později se k ní přidávají nová ekonomie migrace, která obrací pozornost na migraci tam, že migrace směřuje tam, kde fungují pojišťovací a úvěrové trhy. Lidé tedy vidí výhody, vidí-li výhody ostatních, které nemají, ale mohli by mít, kdyby se přesunuli. Tato teorie má důsledky pro nastavení politiky migrace. Jeden z nich je, že vláda může ovlivnit migraci nejen díky regulaci na pracovním trhu, v mém případě tedy vymezením, kolik pracovních míst konkrétně určí pro vysoce kvalifikované pracovníky, ale zároveň, může regulovat pojišťovací a úvěrové trhy. Dále mohou vlády snížit migraci, když relativně bohaté domácnosti nemají podíl na zvýšení průměrného příjmu (Baršová, Barša 2005: 270).

²¹ Například Barša, Baršová (2005: 267-278) zmiňují osm základních migračních teorií.

V realitě tedy u migrace nejde pouze o rozhodování mezi příjmy a výdaji, ale o další důležité faktory.

3.2.2 Teorie migračních sítí

Tato teorie ukazuje odpověď na otázku „jak?“, tedy jaké způsoby jsou využívány k udržování migrace a jak se migrace „reprodukuje“. Tato teorie chápe migraci jako projev pomoci mezi krajany a etnickými skupinami v jednotlivých hostitelských zemích (Barša, Baršová 2005: 275, Massey 1997). Tyto sítě díky migraci vznikají ale zároveň ji i zpětně podporují. Tyto sítě propojují migranty ve vysílacích a přijímaných zemích a zvyšují pravděpodobnost pobytu těchto osob, snižují očekávané výnosy migrace a jsou jako sociální kapitál, ze kterého čerpají cizinci při získávání zaměstnání v zahraničí. V momentě vytvoření stabilní sítě dochází k podpoře další migrace, protože se snižuje riziko. Síť nabízí řadu důležitých výhod pro lidi z vysílané země, mají informace o novém prostředí, mají ekonomickou základnu, o kterou se mohou opřít, nabízejí pomoc, například při hledání ubytování a taky pomoc v krizových situacích (Barša, Baršová 2005: 275). Globalizace přispívá cirkulační migraci a podporuje vazby mezi komunitou a emigranty. Migrační sítě slouží ke kritickému hodnocení, jak politiky dokážou kontrolovat migrační pohyby. Některé sítě se vytvářejí nezávisle na záměrech a jednání státu. Politiky, jako je například sjednocení rodin, azyl, posilují toto síťování.

V případě teorie sítí nejprve nastane efekt pozitivního přínosu z migrace, pak ale na základě odlivu sil dochází k ústupu migrace. Mzdy v obou regionech se totiž postupně vyrovnávají. Je to v důsledku toho, že čím více přichází pracovníků do nové země a mají stejnou kvalifikaci, klesá jejich mzda v cílové zemi. Naopak v zemi domovské, díky menší nabídce práce mzda stoupá. Teorie sítí je důležitá, ukazuje totiž, že z toho důvodu nedochází k nekonečné migraci. A zároveň tedy migrace může pomoci změnit výši mezd i v domovské zemi (Barša, Baršová 2005: 275).

3.2.3 Teorie kumulativní příležitosti a institucionalismu

Teorii kumulativní příležitosti se věnoval Douglas Massey (1997 in Barša, Baršová 2005). Určitý proces způsobuje změnu ve společnosti. Jako například sociální síťování. Tato změna prostředí zpětně či posiluje tento proces. Migrace má svou nabídkovou a poptávkovou stranu, utváření sítí patří k nabídce a k poptávkové straně

patří například změny v sociálním statusu jistých pracovních míst a vytváření segmentovaného trhu (Barša, Baršová 2005: 276). Například když se v politice označí místa jako „pro přistěhovalce“, tak je velice těžké na ně alokovat domácí pracovníky. To může být i u míst pro kvalifikované pracovníky, jsou tak specifická, že se na ně ani čeští pracovníci hlásit nemohou. Součástí teorie kumulativní příležitosti jsou socio-ekonomické faktory, které jsou ovlivněné tak, že napomáhají další migraci. Patří sem rozložení příjmů – kdy jednou z motivací může být zlepšení příjmu domácností. Například regiony s nižšími příjmy by nebyly motivovány k vyslání jednoho člena do zahraničí, kdyby neviděly, že si tím zvýší svůj příjem. Když tyto regiony vidí, že to v jednom případě funguje, jsou i oni motivováni k tomu samému kroku. Dále sem patří kultura migrace – pokud člověk migruje, do rozvinutějšího regionu, zvýší se jeho požadavek na životní standard. To znamená, že se zvýší jeho potřeba financí a tím pádem se rozhodne pro migraci i příště. Další je regionální distribuce lidských zdrojů – migrace může být zpočátku atraktivní pro schopné a vzdělané. Tak je to i v případě modrých karet. Motivuje vzdělané z regionů, kde nemohou najít pro svou vysokou kvalifikaci uplatnění a nepřímým důsledkem může být i stagnace domovského regionu. Lidský kapitál se kumuluje v oblastech, kam tito kvalifikovaní přichází a podporuje jejich rozvoj (Massey 1993: 452-453 in Barša, Baršová 2005). Zpravidla tito kvalifikovaní proudí do velkých měst, kde je vyšší šance se uplatnit.

Teorie institucionalismu používá koncept kumulativní kauzality (Barša, Baršová 2005: 276-277), pokud jde o analýzu institucí, které vznikají jako důsledek migrace a také ji zpětně podporují. Příkladem institucí mohou být takové, které reagují na úsilí migrantů překonat úřední překážky při vstupu do země, pobytu a práci. K tomuto se váže jednak vznik nelegálních institucí, jako jsou nelegální pracovní smlouvy, sňatky, atd., ale také vzniká činnost lidskoprávních organizací které se snaží pomáhat a chránit práva přistěhovalců nebo firem, které se zabývají globální mobilitou zaměstnanců. Nelegalita či pochybení státu – selhání implementace dané politiky poskytují nevládním organizacím prostor pro zviditelnění a ospravedlnění vlastní existence (Barša, Baršová 2005: 277).

Od 90. let minulého století jsou v České republice zakládány neziskové organizace, které se specializují na pomoc migrantům. Neziskové bych zmínila SIMI a InBáze, které působí na území hl.m. Prahy. Jejich pomoc při administrativní zátěži je značná, navíc tyto neziskové organizace poskytují odborné sociální poradenství zdarma. Určitě stojí za zmínku pomoc neziskových organizací přímo na místech styku veřejnosti

a veřejné správy. Neziskové organizace také podporují potřebou sítí informací, které cizinci potřebují. Předávají informací a kontakty na cizineckou policii, Ministerstvo vnitra, úřady práce, Pražskou správu sociálního zabezpečení, živnostenské úřady, zdravotní pojišťovny, vzdělávací zařízení a služby neziskových organizací podle individuálních zakázek uživatele služby. Vedle těchto neziskových organizací existují i soukromé firmy, které se specializují na poradenství a působí i v oblasti globální mobility: EY, Deloitte, PWC a nebo komerční agentury v oblasti imigrace a legalizace pobytu cizích státních příslušníků na území České republiky. Mezi komerční agentury bych zařadila Agenturu So-Ry, Fragomen nebo IBS²², atp. Nelze ale opomenout, že největší vliv na pracovní migraci má platná legislativa nebo rozhodování institucí v konkrétních případech.²³ Současnému nastavení pracovně – migrační politiky a administraci modrých karet se podrobně věnuji v následující kapitole.

²² International Business Support s.r.o.

²³ Vliv MV ČR je zmíněn v Koncepci politiky v práci s migranty, v analýzách - Nostrifikace 2014, Migrační manifest 2015 nebo Rabušic: Jaká je migrační politika ČR 2005.

4. Modré karty

V kapitolách výše jsem se věnovala teoriím implementace a vybraným teoriím migrace, které jsou relevantní pro tvorbu a proces pracovně-migrační politiky. V této kapitole jsem se zaměřila na již konkrétní „program“ tedy politiku modrých karet. V úvodu je potřeba si vymezit, co vlastně modrá karta je, jak je tato problematika ukotvena v zákoně, ve veřejně politických dokumentech a také si je vztáhneme k nastavení migrační politiky v České republice. Nesmí chybět ani informace o průběhu administrativního procesu kolem modré karty. Ten mi totiž poskytl cenné informace k porovnávání implementace dané politiky v teorii a praxi. V závěru této kapitoly upozorním na reakce neziskových organizací na některé politické koncepty a strategie. Informace, které si zde popíšeme na teoretické bázi, pak porovnáám s informacemi, které jsem získala z rozhovorů v empirické části práce.

4.1 Legislativní ukotvení

Legislativa ve vztahu k migraci, v našem případě k pracovní migrace je velice komplexní. Co se týče problematiky modrých karet, jsou pro cizince relevantní tyto právní normy. Já jsem je rozdělila do dvou skupin na ty, které se vztahují k pobytu cizinců a na ty, které se vztahují k zaměstnanosti:

- 1) Pobyt cizinců na území ČR²⁴
 - Zákon č 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o znění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
 - Nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

²⁴ Výčet právních norem jsem čerpala z portálů Českého statistického úřadu: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/legislativa-a-dokumenty-v-oblasti-migrace-a-mezinarodni-ochrany> a také z internetového portálu Ministerstva vnitra ČR, sekce určené Migraci: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

(zdroj: MV ČR: Migrační a azylová politika ČR, Legislativní rámec: [online]²⁵)

2) Zaměstnanost cizinců na území ČR

- Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 429/2010 Sb. stanovující výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.
- Směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.
- Zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 222/2009 Sb. o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 12/2005 Sb. o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami.
- Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění
- Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí 130/2016 Sb. ze dne 1. dubna 2016 o výši průměrné hrubé roční mzdy v České republice za rok 2015 pro účely vydávání modrých karet podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

(zdroj: MV ČR: Migrační a azylová politika ČR, Legislativní rámec: [online], dále také MPSV: Informace pro zaměstnavatele [online]²⁶)

²⁵ Výčet dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

²⁶ Dostupné zde: https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/modka/zam

Z výčtu legislativy, vztahující se k modrým kartám je zřejmé, že jde o komplexní „systém“ který není postaven pouze na jedné normě. Například Zákon č 326/1999, cizinecký zákon sám odkazuje na řadu norem uvedených zde ve výčtu. S uvedenými normami budu dále pracovat v textu níže a odkazovat na ně.

Pokud bych se tedy vrátila k definici modré karty, dle zákona č 326/1999 Sb. jsou modré karty definovány v Oddíle 3, paragrafu 42i. Jedná se o povolení k dlouhodobému pobytu. Tyto karty jsou určeny pro vysoce kvalifikované cizince. Místa otevřená právě pro modré karty musí být uvedena v centrální evidenci pracovních míst obsaditelných cizinci. Naproti tomu například zaměstnanecké karty jsou určeny pro cizince bez vysoké kvalifikace. V současné době jsou zaměstnanecké karty jedny z nejvíce vydávaných karet a naopak modré karty jsou vydávány zřídka.²⁷ Tomuto a dalším problémům jsem se věnovala v empirické části.

4.1.1 Jak modrá karta funguje – administrativní proces

Jak již bylo řečeno, modrá karta je povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s vysokou kvalifikací. Cizinec, kterému je tato karta vydána, je oprávněn na území České republiky pobývat, pracovat na místě, které bylo pro tuto modrou kartu speciálně vytvořeno. Místa určená pro modré karty jsou taková, která se nedaří obsadit pracovníky z České republiky nebo z EU. Nabídka takových volných míst se nachází v centrální evidenci volných míst obsaditelných držiteli modré karty, která je přístupná na internetu.²⁸ Zároveň tato databáze umožňuje ověření, zdali na místo, o kterém se cizinec dozvěděl jinde, lze vydat modrou kartu. Za určitých, zákonem daných podmínek, může cizinec své pracovní místo změnit. Modrá karta je unikátní tím (stejně je to i u zaměstnanecké karty), že kombinuje povolení k zaměstnání s povolením k pobytu. (Integrovaný portál MPSV: Sekce Modré Karty: [online]) Níže jsou administrativní procesy spojené s vydáváním modrých karet popsány dle klíčových aktérů, na které je tato práce zaměřena, tedy na cizince – zaměstnance a zaměstnavatele, v mém případě do této skupiny patří i „třetí osoby“²⁹ které často v těchto věcech cizince zastupují.

Zaměstnanec – administrativní povinnosti:

²⁷ Dle údajů z ČSÚ k 31.12.2014) z celkového počtu 1 087 povolených pobytů za účelem zaměstnání byla cizincům nejčastěji povolena zaměstnanecká karta 966x a poté následovala modrá karta pouze 79x

²⁸ Centrální evidence míst pro modré karty: https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/modka/vm

²⁹ Třetími osobami myslím soukromé agentury nebo neziskové organizace.

Samotná žádost o modrou kartu se podává na zastupitelském úřadě v ČR, tento proces upravuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 429/2010 Sb. Součástí vyhlášky je seznam zemí, jejichž občané mohou podat žádost o povolení víza, povolení k trvalému nebo dlouhodobému pobytu zde v ČR. Pokud cizincova země není na tomto seznamu, podává si cizinec žádost ve státě, jehož je občanem, případně ve státě, který vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt – například to může být jiný členský stát EU, ale v tomto případě se žádost podává ve lhůtě do jednoho měsíce ode dne vstupu na území ČR. (zdroj: MVČR, Informace pro cizince, Modrá karta: [online])

Žádost o modrou kartu se podává papírově na zastupitelském úřadě, nebo na pracovišti Ministerstva vnitra ČR pokud zde již cizinec pobývá na vízum k pobytu nad devadesát dní nebo na povolení k dlouhodobému pobytu. Tato žádost musí obsahovat popis a číslo místa, na které má cizinec uzavřenou smlouvu. Cizinec má dvě možnosti jak toto číslo zjistit. Jednou z nich jsou webové stránky centrální evidence míst pro modrou kartu, druhá z nich je požádat zaměstnavatele, který mu číslo sdělí. V souvislosti s žádostí o modrou kartu musí cizinec shromáždit řadu dokumentů. Některé sežene bez problémů, na jiné je čekací lhůta. Shromažďování dokumentů zabírá mnoho času. Problémům s tím se bude věnovat empirická část. Nyní se vrátím k výčtu potřebných dokumentů k doložení (zdroj: MVČR, Informace pro cizince, Modrá karta: [online]):

1) platný cestovní doklad (platnost cestovního dokladu musí nejméně o 90 dnů přesahovat předpokládanou dobu platnosti modré karty)

2) dvě fotografie

3) doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území

4) pracovní smlouvu pro výkon zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci na dobu nejméně jednoho roku na zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu (sjednaná hrubá měsíční nebo roční mzda musí odpovídat alespoň výši 1,5 násobku průměrné hrubé roční mzdy v České republice vyhlášené sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí³⁰)

³⁰ Průměrná hrubá měsíční mzda v České republice v roce 2015 je ve výši 26 467 Kč. Je určena pro období od 1. května 2016 do 30. dubna 2017, průměrná hrubá roční mzda v České republice 317 604 Kč. 1,5 násobek této hodnoty je tedy 39 701 Kč.

5) doklady k prokázání vysoké kvalifikace požadované na zvolené pracovní místo (doklad o dosaženém vzdělání). Tento doklad musí být nostrifikován³¹ ze strany Ministerstva školství (MŠMT). Cizinec musí předložit originály nebo úředně ověřené kopie, dále úředně ověřený překlad těchto dokumentů do českého jazyka. Cizozemské veřejné listiny musí být navíc opatřeny vyšším ověřením, což je apostila a superlegalizace³²

6) doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny. Podává se v případě sloučení rodiny, a pokud cizinec před podáním žádosti o vydání modré karty pobýval na území jiného členského státu Evropské unie jako držitel modré karty.

7) doklad o cestovním zdravotním pojištění na dobu pobytu ode dne vstupu na území do doby než se na cizince bude vztahovat veřejné zdravotní pojištění a současně na požádání předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Toto se týká cizinců před vyznačením víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu – modrá karta.

Cizinec však může být státní správou požádán o doložení těchto dokumentů:

8) lékařské zprávy, že netrpí závažnou nemocí, tzv. doklad potvrzující splnění požadavků opatření před zavlečením infekčního onemocnění

9) doklad obdobný výpisu z Rejstříku trestů.

Tyto dokumenty podává cizinec osobně. Požadavkem Ministerstva vnitra je, že dokumenty předložené k žádosti nesmí být starší než sto osmdesát dnů, s výjimkou cestovního dokladu a fotografie. Z rozhovorů s odborníky vyplývá, že lékařská zpráva a výpis podobný výpisu trestů podávají pokaždé, aby proces urychlili a co nejvíce zkrátili čekací lhůtu na kartu. (zdroj: MVČR, Informace pro cizince, Modrá karta: [online] a MPSV: Modré karty pro cizince v ČR [online]³³):

Zaměstnavatel – administrativní povinnosti:

³¹ Nostrifikace dokladu o dosaženém vzdělání nebo doklad o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání jsou v současné době vyžadovány v odůvodněných případech. Týká se to zejména pochybností, zda má cizinec požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání (pro modré karty).

³² Doklady vydané soudy a úřady v cizině, které platí v místě, kde byly vydány, za veřejné listiny, mají důkazní moc veřejných listin i v ČR, pokud jsou opatřeny předepsanými ověřenými, § 52 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Veškeré dostupné informace pro cizince jsou dostupné online na portálu MV ČR: http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/modka/ciz

Administrativní proces pro potencionálního zaměstnance již máme zmapován, nyní se budu věnovat administrativním povinnostem zaměstnavatelů. V případě, že chce zaměstnavatel nabídnout svou pozici pro modrou kartu, musí pozici zařadit do Centrální evidence míst určených pro modré karty. Zároveň musí být splněny následující podmínky:

1. Zaměstnavatel nahlásí příslušné krajské pobočce Úřadu práce volné pracovní místo. Může také nahlásit volné místo přes internet, pokud má od příslušné krajské pobočky Úřadu práce přidělené oprávnění.

2. Zaměstnání musí vyžadovat vysokou kvalifikaci a musí být na dobu nejméně jednoho roku na zákonem stanovenou týdenní pracovní dobu.

3. Hrubá roční mzda vyplývající z nabízené měsíční nebo roční mzdy není nižší než 1,5 násobek průměrné hrubé roční mzdy v České republice.

4. Zaměstnavatel při nahlášení nebo dodatečně udělí souhlas se zařazením místa do centrální evidence míst určených pro modré karty.

5. Musí uplynout 30 dní od nahlášení volného místa, aniž by se jej podařilo obsadit.

(zdroj: Portál MPSV, Zaměstnanost, Modrá karta – informace pro zaměstnavatele)

Po uplynutí lhůty se volné místo dostane automaticky do centrální evidence míst určených pro modré karty. Pokud by obsazení takového pracovního místa ohrozilo situaci na trhu práce, pak by se do centrální evidence míst určených pro modré karty nezařadilo. O této skutečnosti rozhoduje Ministerstvo práce a sociálních věcí dle podmínek uvedených v § 38 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Jakmile je tedy volné pracovní místo zařazeno do centrální evidence míst určených pro modré karty, může na něj cizinec podat žádost.

Cizinec může žádost o modrou kartu podat jen na základě kontaktu se zaměstnavatelem a až po uzavření pracovní smlouvy, kterou při podání žádosti musí cizinec předložit. V případě vyhovění žádosti o modrou kartu Ministerstvo vnitra písemně informuje zaměstnavatele. Takové rozhodnutí obsahuje:

- jméno a příjmení cizince
- státní příslušnost cizince
- datum od kdy splňuje podmínky pro vydání modré karty
- pracovní pozici, pro kterou bude modrá karta vydána.

Po vydání modré karty Ministerstvo vnitra ČR písemně informuje zaměstnavatele o čísle modré karty vydané cizinci a o datu jejího převzetí. Jakmile cizinec nastoupí do zaměstnání, zaměstnavatel nahlásí příslušné krajské pobočce Úřadu práce obsazení volného místa a uvede referenční číslo modré karty. Pro zaměstnance plynou povinnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, i v následujících případech:

- cizinec nenastoupí do práce nejpozději do 45 kalendářních dnů ode dne, kdy bylo vyhověno jeho žádosti.
- cizinec ukončí zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo povolení vydáno. V případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů, nebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, informace musí obsahovat i důvod ukončení zaměstnání.
- ukončení pracovního poměru z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce anebo dohodou z týchž důvodů nebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce před uplynutím doby, na kterou byla vydána modrá karta a z tohoto důvodu mu byla nebo má být zrušena platnost oprávnění k pobytu vydaného za účelem zaměstnání. Zaměstnavatel je povinen uhradit náklady zdravotní péče poskytnuté cizinci v období od skončení pracovního poměru do vycestování cizince z území, nejdéle však po dobu, na kterou bylo povolení k zaměstnání vydáno; to neplatí, pokud úhrada těchto nákladů je zajištěna jiným způsobem.

(zdroj: Portál MPSV, Zaměstnanost, Modrá karta – informace pro zaměstnavatele)

Pokud by se změnilo pracovní zařazení držitele modré karty, musí zaměstnavatel také tuto skutečnost písemně oznámit Ministerstvu vnitra. Pokud se podá žádost o modrou kartu elektronicky, poštou nebo zmocněným zástupcem, musí se doručit nejpozději v poslední den zákonné lhůty. Následné řízení o žádosti není zahájeno, pokud se zaměstnavatel osobně nedostaví do pěti dnů na pracoviště, kam žádost podal. Pokud zaměstnavatel žádá o prodloužení doby platnosti modré karty, není ji povinen podat osobně a může se podat poštou.

Pokud se podá žádost o modrou kartu na zastupitelském úřadě, funguje tento úřad jako prostředník mezi žadatelem a orgánem zodpovědným v tomto případě

Ministerstvem vnitra ČR. Tento úřad v průběhu řízení komunikuje s žadatelem, vyzývá ho k pohovoru, podává informaci o důvodech zamítnutí žádosti nebo žadatele vyzve, aby se dostavil k vyznačení víza nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k pobytu. Toto řízení podléhá režimu zákona o pobytu cizinců, správního řádu a případně dalších souvisejících zákonů.

Pokud podaná žádost není kompletní, čili chybí potřebné dokumenty, nebo jsou zde jiné pochyby, může být řízení přerušeno. Příslušný orgán pak zaměstnavatele/zaměstnance může vyzvat k pohovoru a požádat o doplnění dokumentů. Na stránkách ministerstva vnitra v sekci Modré karty je jasně řečeno, že dokumenty potřebné k doložení se musí dokládat vždy ve stanovených lhůtách. Nedoložení náležitostí je důvodem pro zamítnutí žádosti. Během řízení je možno dokládat i jiné dokumenty, které žadatel považuje za důležité pro posouzení konkrétní žádosti. (zdroj: MVČR, Informace pro cizince, Modrá karta: [online])

Zákonné lhůty:

Lhůty pro rozhodnutí o žádosti pro Ministerstvo vnitra jsou stanoveny v zákonu o pobytu cizinců. Pokud je řízení přerušeno, lhůta pro vydání rozhodnutí neběží. Tato lhůta neběží, nebo je prodloužena v zákonem stanovených případech. V zákoně je stanovena lhůta pro vyřízení žádosti o modrou kartu na 90 dnů. (zdroj: MVČR, Informace pro cizince, Modrá karta: Řízení o žádosti [online])

Vyhovění žádosti o modrou kartu:

V případě kladného posouzení žádosti, se pracoviště telefonicky/písemně spojí s žadatelem a domluví termín vydání modré karty. V případě žádosti podané na zastupitelském úřadě tento úřad cizince vyzve, aby se dostavil k vyznačení víza nad 90 dnů za účelem převzetí modré karty. Ministerstvo vnitra také po posouzení žádosti o vydání modré karty informuje písemně zaměstnavatele. Modrá karta se vydává s platností o 3 měsíce delší než je doba, na níž byla uzavřena pracovní smlouva, nejdéle však na 2 roky a lze ji prodloužit. Má formu průkazu o povolení k pobytu, který obsahuje biometrické údaje. Před vydáním modré karty je vydáno potvrzení o splnění

podmínek pro vydání této karty. Toto potvrzení slouží k tomu, že cizinec může na území pobývat a pracovat ještě před vydáním průkazu.³⁴

Neudělení modré karty:

Níže jsou popsány důvody, které mohou vést Ministerstvo vnitra ČR k neudělení modré karty:

- podání padělaných dokumentů
- nejedná se o pozici vyžadující vysokou kvalifikaci
- cizinec je nežádoucí osobou
- je zařazen do informačního systému schengenských států³⁵
- cizinec by při svém pobytu ohrozil bezpečnost státu/mezinárodní vztahy
- cizinec je podezřelý, že trpí nemocí, která je uvedena v seznamu stanoveném vyhláškou Ministerstva zdravotnictví
- cizinec se nedostaví k výsledku nebo uvádí nepravdivé skutečnosti

Cizinec se proti zamítavému rozhodnutí může odvolat, v 15 denní lhůtě od doručení rozhodnutí. Pokud Odbor azylové a migrační politiky MV ČR neshledá námítky proti rozhodnutí jako důvodné, aby změnilo rozhodnutí, předá materiály dále, tj. Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ta se vyjádří, a věc se předloží k rozhodnutí ministroví vnitra.³⁶

4.2 Současné nastavení pracovně - migrační politiky v ČR ve vztahu ke kvalifikovaným pracovníkům ze třetích zemí

Nastavení pracovně migrační politiky ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům je opřeno nejen o platnou legislativu, kterou jsem zmínila v kapitole legislativní ukotvení, ale zároveň existují vládní koncepce a strategie, které ještě více zpřesňují podobu dané politiky. Na jednotlivé dílčí změny legislativy nebo koncepcí reagují analýzy, které poukazují na přínosy a nedostatky změn dané politiky.

³⁴ Celý proces vydání modré karty je popsán rovněž na stránkách MV ČR, informace jsou dostupné v českém a anglickém jazyce zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/modra-karta.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>

³⁵ Jde o informační systém, který je dostupný všem zemím v schengenském prostoru. Pokud je například cizinec z jednoho státu vyhoštěn, nemůže žádat v jiném státě. Nevýhodou tohoto systému je to, že nedochází k výmazu informací. Takže pokud uplyne například 10 let a cizinec je již v úplně jiné situaci, stejně nebude jeho žádosti pravděpodobně vyhověno.

³⁶ O rozhodnutí neudělení dlouhodobého pobytu se vyjadřuje MV ČR zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/modra-karta.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

V kapitolách níže se budu věnovat částem těchto dokumentů, které úzce souvisí s pracovní migrací vysoce kvalifikovaných cizinců. Tato analýza shrnuje způsob, jakým se mění základní nastavení pracovní migrace do ČR, tedy povolování zaměstnání a povolování pobytu za účelem zaměstnání. Nastavení imigrační politiky v České republice vůči zaměstnancům ze třetích zemí se pohybuje mezi restriktivním a liberálním modelem, jak zmiňují autoři studie „Dvacet let české migrační politiky“ (Kušnikárová, Čižinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011) nebo autoři Barša, Baršová 2005, Drbohlav 2010.³⁷

4.2.1 Vládní koncepce a strategie ve vztahu k pracovní migraci

Jak jsem zmínila v předchozí kapitole, migrační politika České republiky prošla od roku 1993 značným vývojem. Zásadními strategickými dokumenty, které reflektují současné nastavení této politiky, jsou Cizinecký zákon, respektive jeho novela z roku 2014, Zásady politiky vlády v oblasti migrace, Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu schválená 1. 1. 2016 a praktický dokument Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2016. Zprávy o realizaci Koncepce integrace cizinců jsou od roku 2011 zveřejňovány jako součást "Zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR". Zprávy jsou každý rok předkládány k projednání vládě a Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Níže se zaměřím na klíčové dokumenty a jejich přístup k pracovní migraci (vysoce kvalifikovaných cizinců).

Nastavení politiky pracovní migrace vzhledem k novele cizineckého zákona:

V současné době jsou 2 varianty, které umožňují cizincům mimo Evropskou unii v české republice pracovat. První je klasický model kombinace povolení zaměstnání – vydává úřad práce a vízum – v kompetenci Ministerstva vnitra ČR. Druhou variantou je systém zaměstnaneckých a modrých karet, které kombinují povolení k pobytu a povolení k zaměstnání. (Jejich detailnímu popisu se věnovala Kapitola Modré karty). Autor Pavel Čižinský ve své Analýze³⁸ konstatuje, že se vyskytuje administrativní útlum v migraci, jelikož administrativní systém Visapoint neumožňuje podání žádosti většině zájemců a veliké části těch, kterým se podání žádosti podaří, je tato žádost Ministerstvem vnitra zamítnuta.

³⁷ Vývojem migrační politiky se z českých autorů podrobně zabývá například Barša, Baršová 2005, Drbohlav 2010.

³⁸ Analýza: Nová úprava pracovní migrace cizinců do ČR, dostupné online: <http://migraonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr>

Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců:

Zásady jsou základním koncepčním materiálem Vlády České republiky. Tento dokument určuje směr migrační politiky ČR. Cílem těchto zásad je jednak podpora řízené legální migrace, například té pracovní a naopak omezování migrace nelegální. Dalším závazkem je dodržování a respektování závazků z mezinárodních smluv. Dokument je dostupný na portálu ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>).

Zásady politiky obsahují šest zásad (bodů). Z hlediska pracovní migrace bych zmínila zásadu číslo 1) kdy si Česká republika prosazuje řídicí roli v oblasti migrace. Vlastní stanovisko k migraci si Česká republika ponechává i v době 2016, zde se postoj nezměnil. Zásada číslo 2) hovoří o koordinovaném postupu všech státních orgánů, orgánů územní a zájmové samosprávy a podpoře ze strany dalších subjektů zabývajících se migrací. K propojenosti a koordinaci těchto institucí se vrátím v kapitole 5. Empirická část. Další důležitá zásada je číslo 4) hovořící o tom, že migrační politika státu neklade překážky legální migraci, podporuje integraci, která je pro stát přínosná. Integrace je stále bodem, který se v České republice dá hodně vylepšit. Další zásada, 5) předpokládá do realizace politiky široké zapojení nevládních a dalších organizací občanské společnosti. Tato zásada je velice důležitá, protože legitimují zásluhou práci, kterou právě neziskové organizace v migrační politice celkově vykonávají.

Strategie migrační politiky ČR – vztah k pracovní migraci:

Jde o usnesení vlády č. 621 ze dne 29. července 2015 o Strategii migrační politiky České republiky a o Komunikační strategii České republiky k migraci. Tato strategie obsahuje sedm zásad, kterým jsem se věnovala výše. Na základě migrační vlny v průběhu roku 2015 vláda strategii aktualizovala o vyjádření k bezpečnosti občanů nebo vyjádření stanoviska, že ČR stále podporuje volný pohyb osob v rámci EU a Schengenského prostoru. Co se týče legální migrace a trhu práce, věnuje se Strategie této problematice v oddílu IV „Legální migrace“. Dle Strategie si stále členské státy EU nechávají některé informace pro sebe, obzvlášť pokud se jedná o objem legální (ekonomické migrace). Strategie obsahuje vymezení cílů české migrační politiky na národní a unijní úrovni. Vzhledem k pracovní migraci můžeme vztáhnout tyto cíle:

Národní úroveň:

- aktivní a flexibilní imigrační politika vycházející z aktuálních i dlouhodobých potřeb
- operativní úpravy politiky České republiky v této oblasti v souladu s výstupy pravidelné strategické debaty o potřebách v oblasti legální migrace.
- implementace závazků v oblasti již schválených unijních předpisů upravujících oblast legální migrace, zahrnující opatření na zrychlení a usnadnění vstupních procedur legálních migrantů, a to zejména v rámci vnitropodnikových převodů a sezonních prací.

(zdroj: Strategie Migrační politiky ČR 2015: 20)

Unijní úroveň:

- podpora zachování rozhodující role členských států Evropské unie v oblasti legální migrace a zaměstnanosti, včetně zachování práva jednotlivých členských států stanovit objem legální migrace.

(zdroj: Strategie Migrační politiky ČR 2015: 20)

Strategie předkládá i nástroje, jak cílů docílit:

Vláda chce podpořit projekty pro vybrané cílové skupiny cizinců, které chce, podpořit ve vstupu na území, chce podpořit zahraniční investory a kvalifikované pracovníky, chce pravidelně diskutovat nad potřebami migrační politiky a diskutovat o probíhajících programech v této oblasti, chce směřovat k novelizaci zákona o pobytu cizinců směřující k posílení autonomie procesu povolování, vstupu a pobytu cizinců vůči obecnému režimu správního řízení.

Různí aktéři, kterých se změny v migrační politice dotýkají, reagují na vládní strategie. Například nevládní neziskové organizace vypracovaly dokumenty, které se snaží o konstruktivní kritiku navřených politik a o lepší nastavení systému. Patří sem například Migrační manifest neziskových organizací a Doporučení pro nastavení migrační politiky v oblasti zahraniční migrace. V textu níže bych se chtěla blížeji věnovat Migračnímu manifestu (2015).

Migrační manifest:

Migrační manifest nevládních organizací pracujících s migranty v roce 2015³⁹ (dále jen Manifest) zmiňuje zajímavé zásady ve vztahu k zaměstnávání cizinců ale také

³⁹ Manifest je dostupný online na stránkách:
http://migraceonline.cz/doc/Migracni_manifest_2015_web.pdf

k potřebám vzdělávání úředníků, což by jistě k procesu implementace značně přispělo. Proto bych chtěla zmínit několik důležitých bodů Manifestu: Interkulturní vzdělávání zaměstnanců státní/veřejné správy musí být koncepčně zajištěno. V rámci integrace cizinců je důležitá komunikace. Manifest poukazuje na to, že zaměstnanci v rámci státní správy jsou vzdělávání nekoncepčně, velkou zásluhu na tom hrají nevládní organizace. V řadě případů však takováto vzdělanost chybí. To způsobuje, že obě strany:

„čelí složitým situacím, které jsou způsobeny nepochopením, nedorozuměním, ale také neochotou hledat postupy uzpůsobené specifickým situacím migrantů.“ (Manifest 2015: 15). Organizace doporučují začlenit do vzdělávání institucionálních pracovníků interkulturní komunikace, zároveň doporučují: *„aby v rámci veřejných institucí byly dostupné služby komunitních tlumočnicků a interkulturních pracovníků“* (Manifest 2015: 15). Další zásadou, kterou Manifest uvádí je postavení migrantů na trhu práce. Cizinci přicházející za prací jsou homogenní skupinou z hlediska práv, uplatnění kvalifikace a i míry diskriminace. Ministerstvo vnitra se dlouhodobě snaží prosazovat ideu cirkulární migrace založenou na vynucených pauzách mezi jednotlivými pobyty v zemi a de facto se snaží migrantům bránit v usazení. V takovýchto případech je pro migranty obtížné skloubit pracovní, soukromé a rodinné životy „tady“ a „tam“ podle rytmu, který se řídí potřebami zaměstnavatele a cílového státu. Neziskové organizace jsou pro upřednostnění programů zaměřujících se na větší sociální integraci migrantů (Manifest 2015: 27). Současné nastavení migrační politiky vůči trhu práce je nastaveno tak že jsou zaměstnanci ze třetích zemí závislí na zaměstnavateli. Nemohou se svobodně rozhodnout pro změnu. Důsledkem je zamezení prostorové mobility těm, kteří by mohli být nejmobilnější, jelikož nemají ještě tak silnou vazbu na určitý prostor a mohou tedy pracovat napříč územím ČR. Asociace zmiňují, že by měla být migrantům poskytnuta v tomto smyslu větší práva:

„Rozšíření práv migrantů, zejména ochranné lhůty tři měsíců), je ve svém důsledku výhodné i pro domácí pracovníky, protože posílení postavení migrantů a zabránění jejich zneužívání posílí postavení všech pracovníků.“ (Manifest 2015: 28) Dalším bodem dokumentu je zajistit vymahatelnost práv pro všechny zaměstnance, současná vymahatelnost jejich práv je velmi nízká. Je spíše výjimečné, že by se cizinci rozhodli podat žalobu k soudu v pracovněprávním sporu. Neziskové organizace podporují zvýšené úsilí orgánů správy při kontrole dodržování pracovních práv a nesouhlasí se směřováním pracovních a pobytových kontrol. (Manifest 2015: 28-29). Neziskové organizace chtějí, aby ČR vytvořila podmínky pro vznik poradních

orgánů k zastupování usídlených migrantů na místní úrovni a plně ratifikovala úmluvu Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni. K celkovému nastavení migrační politiky v ČR mají asociace jasné připomínky a požadavky na zlepšení⁴⁰: „Považujeme nyní za nutné, aby tvůrci veřejného mínění (zejména politici, členové vlády, prezident a veřejnoprávní média), kteří vedou veřejnou debatu o migraci a svými komentáři formují názory společnosti, zaujímali informované a etické postoje a tím zamezili šíření xenofobního populismu, nárůstu pravicového extrémismu a vedli společnost k vyváženému pohledu na migraci.“ (Manifest 2015: 33-35)

4.2.2 Současná integrační politika v ČR

S imigrační politikou úzce souvisí integrační politika. Česká republika stále pracuje na jejím zdokonalování.

„Cílem integračních politik je podpora procesu začlenění přistěhovalců.. do hostitelských společností.“ (Barša, Baršová 2005: 10-11)

Integrační politika je zaměřena na potřeby, které vyplývají z příchodu cizinců na nové území, a jejich potřeby jsou dány jejich kulturní odlišností. Například neznají dobře jazyk, realie, základní instituce nové země. Mělo by být v zájmu státu, zajistit přistěhovalci, aby se mohl rychle a bezproblémově adaptovat a dokázal se orientovat a jednat v rámci různých institucí a sociálních kontextů (Barša, Baršová 2005: 11). Integrační politiky bývají součástí imigračních politik, proto jsem kapitolu o nich zařadila i do své práce. Jednotlivé státy se dle autorů snaží nastavit politiky tak, že ve fázi výběru přistěhovalců vybírají zájemce s dobrým integračním potenciálem, což znamená, že se upřednostňují lidé mladí, nebo vzdělaní tak jak je to u nastavení politiky modrých karet. Tyto politiky liší autoři pouze předmětem, tedy imigrační politiky redukují vstup na území, zatímco integrační politiky se zaměřují na adaptace cizinců na nové prostředí tak, aby se stali její součástí.

Pokud se vrátíme k nastavení integrační politiky v současné době, zlomovým mezníkem pro ni je rok 2004, kdy se integrace přesouvá z kompetencí Ministerstva vnitra na Ministerstvo práce a sociálních věcí. (Drbohlav 2010:83). Tato změna byla vnímána jako podnět k aktivitě státních orgánů vzhledem k integraci cizinců. Do té

⁴⁰ V rámci vznikání novely zákona vzniklo například Doporučení pro nastavení politiky v oblasti zahraniční zaměstnanosti, které je dostupné na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/doporučení-pro-nastavení-politiky-v-oblasti-zahranicni-zamestnanosti-.pdf - tento dokument také nabízí podněty pro vládu ke zlepšení.

doby byla strategie zaměřena na vymezení práv cizinců a na integraci se nezaměřovalo. V roce 2005 přichází nová aktualizovaná Koncepce integrace, která definuje klíčové předpoklady integrace imigrantů.

Základní cílovou skupinou integrace cizinců jsou občané třetích zemí, kteří pobývají legálně na území ČR, kteří nejsou žadateli ani poživateli mezinárodní ochrany. Vzniká Koncepce integrace České republiky. Tato klade důraz na zapojení mnoha rezortů, jako je Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo práce a sociálních věcí a další partnery.⁴¹ Důvodem pro tak široký záběr je komplexnost integrace, která zasahuje velké množství oblastí. Zpráva o realizaci této Koncepce integrace cizinců je každoročně předkládána vládě. V lednu 2016 byla vládou schválena usnesením vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016 Aktualizovaná koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a Postup při realizaci Koncepce cizinců v roce 2016. Součástí této Koncepce je Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců.⁴² Tento schválený dokument obsahuje tři kapitoly, z nichž jedna se věnuje Analýze aktuální situace integrace, popisuje složení populace cizinců, a na výsledky dosavadní integrační politiky. Analýza⁴³ struktury populace cizinců se zaměřuje na období do roku 2015, a je zacílena na prioritní cílovou skupinu politiky integrace – tj. na občany třetích zemí, kteří legálně pobývají na území České republiky. Druhá kapitola dokumentu obsahuje Aktualizovanou Koncepci integrace cizinců v roce 2016 - Ve vzájemném respektu.

Cílem této Koncepce je:

„ .. podpořit nekonfliktní soužití s cizinci, zabránit vzniku negativních sociálních jevů a zajistit bezpečnost všech obyvatel České republiky. Koncepce reaguje na vývoj a aktuální potřeby zaznamenávané v souvislosti s integrací cizinců i cizineckou problematikou obecně.“ (Koncepce integrace cizinců 2016).

Politika integrace cizinců reagovala na změny v migrační situaci a zaměřila se na systematické vyhodnocování postavení cizinců v České republice. S ohledem na změnu integračních potřeb cizinců a priorit integrační politiky se zvýšil důraz na zkvalitnění obsahu a distribuce integračních opatření, spolupráci s regionální a lokální veřejnou správou a na rozšíření spektra subjektů podporujících integraci. Za období pěti let od

⁴¹ Jako partneři jsou rozuměni neziskové organizace, akademická obec, organizace cizinců nebo lokální správa

⁴² Aktuální znění Koncepce integrace cizinců je dostupné na portálu MVCR: <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>

aktualizace Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2011 se české migrační politice podařilo dosáhnout pokroku v řadě oblastí souvisejících s integrací cizinců. Můžeme říct, že politika integrace cizinců České republiky zaznamenává řadu úspěchů. Integrační opatření přispěla ke zlepšení postavení cizinců i vzájemných vztahů, nicméně vývoj migrace i politické situace jak v České republice, tak v Evropě i ve světě staví před Českou republiku stále nové výzvy. K řešení tak zůstává i řada nově vyvstalých problémů. (Koncepce integrace cizinců 2016: 8-9)

Třetí kapitola Koncepce obsahuje postup při realizaci aktualizované koncepce. Obsahuje konkrétní opatření, navržená příslušnými rezorty, odpovědnými za realizaci integrační politiky v České republice během roku 2016. Postup dále vychází z analýzy aktuální situace a identifikovaných problémů a konkrétně rozpracovává záměry politiky integrace cizinců definované v tomto usnesení. Řešení navrhovaná v Koncepci přispívají k prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže.

⁴³ Obsahuje data z Informačního systému Služby cizinecké policie, Českého statistického úřadu, který vyhodnocuje data předaná jednotlivými resorty, údaje MPSV.

5. Empirická část

Empirická část práce analyzuje rozhovory, které jsem během svého výzkumu uskutečnila. Zároveň pracuje například s daty již uskutečněných výzkumů a analýz, které jsem využila pro srovnání a abych ověřila relevanci mých výsledků. V dalších částech této kapitoly jsem se zaměřila na zodpovězení výzkumných otázek, které jsem si položila v úvodu práce. Tato část práce se bude snažit potvrdit, nebo vyvrátit tvrzení, že práce české administrativy jako je Ministerstvo vnitra ČR, cizinecká policie a úřady práce, je nepružná v řadě zásadních faktorů, které se stávají překážkou jak pro zaměstnance ze třetích zemí, tak i pro zaměstnavatele. Zaměřila jsem se zejména na pružnost v oblasti administrativy působící na poli migrace v současné době v České republice, konkrétně v Praze. Věnovala jsem se zkoumání toho, jak je migrační politika v České republice vůči cizincům nastavena, zdali jde v migrační politice spíše o to, aby byl počet pracovních migrantů na našem území omezen nebo zvýšen, jaké klíčové problémy se mohou vyskytovat při zaměstnávání pracovníka ze třetí země, kde dochází k (ne)efektivitě administrativního procesu a dále pak jaké jsou největší problémy zprostředkovatelů a cizinců.

5.1 (Ne) efektivita administrativních procesů a implementace - zjištění

Tato kapitola by měla objasnit první tři otázky položené v úvodu práce, tedy 1) Jak je implementována politika modrých karet ve vztahu k migrační politice v ČR? 2) Jak je v současné době nastavena politika ve vztahu k vysoce kvalifikovaným cizincům ze třetích zemí? 3) Kdo jsou v ČR aktéři politiky modrých karet?

5.1.1 Implementace a nastavení politiky modrých karet

Pokud se vrátím k první a druhé otázce, tedy jak je politika modrých karet implementována a jak je nastavena, v České republice je politika vůči cizincům co zde chtějí pracovat nastavena převážně prostřednictvím ministerstvem vnitra ČR.

Je však třeba zmínit, že Ministerstvo vnitra ČR, jako instituce tvořící migrační politiku, chce co největší kontrolu cizinců a samozřejmě chce jejich počet na území České republiky regulovat. Ministerstvo varuje před překročením absorpční kapacity

společnosti (maximální možný počet cizinců, který je česká společnost schopna přijmout, aniž by se radikalizovala) a jedním z argumentů k omezování počtu cizinců bývá prevence pravicového radikalismu a případné hrozící kriminality cizinců. (Kušnickárová, Čížinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011: 503) Tento tlak Ministerstva vnitra roste s každou zmínkou o nárůstu extremismu ve společnosti. (Kušnickárová, Čížinský: Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, nebo ještě jiná? Studie 2011: 502 – 503) Postoj MV ČR bohužel neovlivňuje pouze regulaci vstupu na území České republiky, ale dotýká se i jiných oblastí jako je právě regulace pracujících cizinců. Domnívám se, že přísná pravidla a výše popsaný strach proto ovlivňují i styl a nastavení politiky modrých karet a celkově vstup cizinců na český trh práce.

Česká vláda prostřednictvím Ministerstva vnitra vytvořila Zásady⁴⁴, kterými se řídí na poli imigrační politiky. Patří sem zásada, že Česká republika chce mít na poli migrace zásadní slovo, je založená na koordinaci všech státních orgánů, je zaměřená na potírání nelegální migrace a aktivit s ní souvisejících, neklade překážky legální migraci a podporuje příchod cizinců. Realizace imigrační politiky počítá se zapojením neziskového sektoru, chce se podílet na řešení migračních důsledků humanitárních krizí a na odstraňování jejich příčin. Realita migrační politiky v některých konkrétních případech z praxe ne vždy těmto psaným zásadám odpovídá, jak ukázaly některé rozhovory a klíčové problémy zúčastněných stran. Neziskové organizace vyjadřující svůj postoj v Migračním manifestu stojí vůči tomuto tvrzení v opozici:

„Stávající imigrační systém je velmi komplikovaný, nepřehledný a nepředvídatelný pro osoby, které chtějí v ČR pracovat, studovat, žít se svou rodinou či hledají mezinárodní ochranu.“ (Migrační manifest 2015: 33)

Pracovní migrace je chápána tak, že by měla fungovat jako ekonomická „pomoc“ a pomoc při zaplnění demografického deficitu. Demografické údaje naznačují, že by mohlo dojít k tomu, že na českém trhu práce bude nedostatek pracovních sil, způsobený nízkou porodností a stárnutím obyvatelstva (BARŠOVÁ, BARŠA: Česká republika jako přistěhovalecká země, Praha: Policy Paper, Ústav mezinárodních vztahů, 2006, str. 4-5). Vláda si uvědomuje, že cizinci jsou pro náš stát, potažmo ekonomiku důležití a nemůže tuto situaci nechat bez řešení. Je tedy potřeba skutečně věnovat

⁴⁴ Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>

imigrační politice velikou pozornost a dlouhodobě na jejím zlepšování pracovat.⁴⁵ Vládní představa se však setkává s kritikou ze strany neziskových organizací.

„Chybí komplexní náhled na migraci a práva migrujících a převažuje nerealistický postoj zohledňování pouze zájmů České republiky. V pohledu na migraci a migranty vládnou přílišná represe a přesvědčení, že vůči migrantům je možné, nebo dokonce potřebné používat ve zvýšené míře donucovací prostředky, a ekonomický utilitarismus, tj. představa, že hlavní hodnotou migranta má být jeho ekonomický přínos pro hostitelskou zemi.“ (Manifest 2015: 33)

Neziskové organizace kritizují přístup k zahraničním zaměstnancům, konkrétně to, že Česká republika podporuje cirkulační migraci, tedy migraci, která bývá cizincem ukončena a vrací se do své země původu, nebo cizinec tento počin opakuje vícekrát, ale vrací se zpět do své země původu. Jde tedy o neustále pendlování mezi zemí původu migranta cílovou destinací. V této souvislosti se vyjádřil Pavel Čížinský, který zareagoval na návrhy novely zákona o pobytu cizinců, ovšem jeho téma je aktuální i dnes.

„ .. evropská legislativa a politický zájem se soustřeďují při formulaci migrantům vstřícných kroků především na vysoce kvalifikované zaměstnance. Cizincům na nekvalifikovaných pozicích jsou v evropském prostoru určeny spíše než integrační opatření restriktivní politiky či v lepším případě programy dočasné pracovní migrace s omezenou možností integrace.“ (Čížinský: Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu, 2012. Dostupné z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu>).

Politika přijímání cizinců na určitou dočasnou a přesně stanovenou dobu je politika dočasné pracovní migrace. Ta tedy nutí cizince, aby se v hostitelské zemi neusadil, ale aby odcestoval. Může být jedním z nástrojů, jak dosáhnout cirkulační politiky. Politika dočasné pracovní migrace je kritizována za to, že částečně omezuje některá práva cizinců. Například získání povolení k trvalému pobytu. Objevuje se i kritika, v jakých podmínkách pracovníci pracují, nebo že se podporuje nekvalifikovaná pracovní síla a ta degraduje mzdu za tuto práci. V opozici k těmto kritikám stojí i názory, které dočasnou pracovní migraci podporují. Pro rozdílnost migračních programů pro migranty dle jejich vzdělání a kvalifikace se například vyslovili manželé

⁴⁵ Informace dostupné online <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/aktualne/narodni-konvent-o-eu-zverejnil-doporuceni-k-tematu-migrace-125376/> [cit. 2016-02-22]

Baršovi, kteří zmiňují, že by se měli upřednostnit vzdělání cizinci s minimálně středoškolským vzděláním a říkají, že:

„Stát by neměl podporovat usazování pracovních migrantů vykonávajících níže kvalifikované práce, protože to přináší riziko společenské a etnické segregace.“ (Baršová, Barša 2005).

Evropské státy, například Německo, měly sice zavedenou politiku dočasné pracovní migrace, ale i přes myšlenku, že se po vykonání práce cizinci vrátí do země původu, se tak nestalo:

„Výsledkem je, že mnozí cizinci navzdory restriktivním státním politikám v zemích západní Evropy zůstali, ovšem zařídili se po svém, považují stát a jeho úřady za nepřátelské vůči nim a za nespravedlivé. Tento postoj se přenesl i na jejich děti, a představuje jeden z faktorů, v důsledku kterého je dnes velmi těžké do společnosti integrovat.“ (Čižinský: Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu, 2012. Dostupné z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu>).

Pavel Čižinský ve své analýze zmiňuje, že z etického hlediska nemůžeme chtít cizince definovat jen jako zdroj práce. Dle něj by se politika dočasné pracovní migrace měla odmítnout. Jeden z důvodů může být v nepraktičnosti takového postoje a jeho neproveditelnosti v mantinelech daných demokratických právním státem. Zároveň vyslovuje názor, že programy dočasné pracovní migrace by měly hrát v migračních politikách jen vedlejší roli. (Čižinský: Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu, 2012. Dostupné z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu>).

Česká republika zavedla v roce 2014 zaměstnanecké karty, které by měly tento problém částečně řešit. Jsou určeny právě pro všechny ostatní pozice, které nevyžadují vysokou kvalifikaci a vydávají se na dva roky s možností prodloužení. V současné době jde o nejvíce vydávané karty.

Pokud se zaměřím na nastavení politiky směrem ke kvalifikovaným pracovníkům, uvádí literatura různé bariéry, se kterými se vysoce kvalifikovaní setkávají. Jde například o uznání zahraničního vzdělání, jazyková bariéra, zatím nedostatečně vyvinuté sociální sítě migranta v cílové zemi nebo jejich nejistý status. Co se týče například uznávání vzdělání, hraje roli jednak problém kvality, ale i přenositelnosti některých druhů vzdělání.

„Vzdělání a kvalifikace získané v určitých oborech mohou být velmi specifické pro kontext dané země, a tudíž mohou mít omezenou přenositelnost. Kromě případných problémů s institucionálním uznáváním a odbornými zkouškami může být přenositelnost zahraničního vzdělání ohrožena také odlišnostmi v technologiích.“ (Leontiyeva, Pokorná: Faktory bránící využití kvalifikace imigrantů na trhu práce v ČR Výzkumná zpráva, 2014).

V rámci nastavení migrační politiky v oblasti pracovní migrace se některé výzkumné zprávy a dále pak i dotázaní zmiňují o problematice Švarc systému. Týká se zejména nízko kvalifikovaných cizinců, ovšem výjimečně se do této situace dostávají i kvalifikovaní.

Existují různé formy nelegálních ekonomických aktivit imigrantů v ČR (Drbohlav 2008). Kromě zaměstnávání či jakékoliv práce bez platného povolení k pobytu existuje poměrně rozšířený fenomén zaměstnávání skrytého za podnikání, tzv. Švarc systém. Taková práce předpokládá výkon běžných pracovních činností pro stejného zaměstnavatele na základě živnostenského listu.

„Jeho výhodou je flexibilita a úspora na daních (jak pro zaměstnavatele, tak i pro zaměstnance). Na druhé straně je režimem, který pracovníkovi nezaručí jakoukoliv jistotu na trhu práce.. Neposkytuje jistotou pravidelného výdělku, záruku placené dovolené, ani nemocenskou dovolenou. Tato strategie vstupu na trh práce není zdaleka vždy pro imigranty dobrovolná a je typická pro celou řadu nekvalifikovaných zaměstnání s nepravidelnou pracovní dobou a poměrně nepříznivými pracovními podmínkami (úklid, služby, dělnické práce apod.)“. (Leontiyeva, Pokorná: Faktory bránící využití kvalifikace imigrantů na trhu práce v ČR Výzkumná zpráva, 2014) Rozsah tohoto fenoménu lze jen těžko zhodnotit, podle různých studií se ale dá předpokládat, že se jedná o poměrně rozšířenou strategii mezi migranty. V rozhovorech se zmiňuje také problematika Švarc systému:

„Myslím, že spíše menší firmy tlačí lidi do podnikání, tedy do Švarc systému. Je to pro zaměstnavatele jednodušší. Tyto praktiky ale způsobily, že se si Ministerstvo pozívá ty lidi co chtějí podnikat na pohovory, aby jim dokázali, podnikat fakt chtějí. Takže paradoxně, tyto praktiky ztížily cestu lidem, kteří to opravdu chtějí.“ .. *„Větší společnosti toto nedělají, chtějí si udržet dobré jméno značky, a snaží se jít podle pravidel. Jsou pod drobnohledem, dá se říci.“* (R 3)

Domnívám se, že politika je nastavena tak, že se snaží přizpůsobit cizincům přicházejícím do České republiky pracovat. Stále ale nereaguje komplexně a dostatečně

pružně a je zde mnoho prostoru ke zdokonalení, ať už jsou to práva cizinců, nebo dostatečná podpora jejich integrace, což ministerstvo vnímá. Během nadcházejících let jistě uvidíme, jak se tato politika změní. Jsou na ni kladeny vysoké nároky jak ze stran neziskových organizací a občanů, ale také ze strany Evropské unie.

Pokud bychom chtěli odpovědět na otázku, jak je politika implementována, sledovali bychom implementaci jako takovou a také implementační deficity (implementation gaps). Implementace pracovně - migrační politiky zaměřené na kvalifikované cizince se tak děje primárně skrze úředníky Ministerstva vnitra, úředníky úřadu práce, pracovníky cizinecké policie s doplněním práce neziskových organizací. V kapitole věnující se implementaci jsem zmiňovala, že je implementace chápána jako uskutečnění dané politiky. Do tohoto uskutečňování vstupuje například tržní chování, vyšší podíl občanů na veřejných programech, nebo například vyšší počet neziskových organizací, které se na implementaci podílejí (Winkler 2002). V rámci zkoumání implementace bych se měla věnovat konzistenci aktivit implementujících úředníků/cílových skupin s procedurami navrženými a předepsanými tvůrci rozhodnutí na centrální úrovni, tomu jak se dosáhlo cílů v dané politice, jaké jsou faktory ovlivňující implementaci dané politiky a jak se program modrých karet upravuje na základě průběžných zkušeností s implementací. Využívám tedy pohled shora-dolů, který jsem zvolila jako nejvhodnější.

Dá se říci, že na implementaci jsou dva pohledy. Na jedné straně je to pohled státních složek, podpořený statistickými a oficiálními výsledky, na straně druhé je zde pohled neziskového sektoru. Nastavení politiky, je v zásadě dobré, jen jeho implementace selhává, jak zmiňuje jeden z respondentů: *„Domnívám se, že celkové nastavení není špatné, ovšem někdy jsou zde překážky. Hovořím například o přetížení ministerstva – a to se projevuje v delších lhůtách, někdy rigidnosti celého procesu, nebo bývá problém v interpretaci dané normy. Stane se, že na jednom úřadě nepožadují doložení nějakého dokumentu, zatímco na druhém ano.“*(R 3)

Ministerstvo vnitra vyřizuje veliké množství žádostí. Dle Zprávy o situaci integrace a migrace 2014, která mapuje problematiku migrace a integrace cizinců v České republice v roce 2014 obsahuje základní analýzu migračních trendů. Dle této zprávy bylo v roce 2014 na zastupitelských úřadech České republiky podáno celkem 542 240 žádostí o udělení víza (oproti roku 2013 pokles o cca 17 %) a uděleno, resp. vyznačeno celkem 525 419 víz (oproti roku 2013 pokles o 18,3 %). O udělení povolení k dlouhodobému pobytu požádalo na zastupitelských úřadech v roce 2014 celkem 5 317

cizinců ze třetích zemí. Ministerstvo vnitra vydalo v řízení o udělení dlouhodobého pobytu 4 694 rozhodnutí, z toho 3 868 kladných. (Zpráva o situaci integrace a migrace 2014, Zpráva Str. 2). Půl milionu žádostí opravdu není malé číslo, dle rozhovorů vyplynulo, že každý úředník má jen malý časový úsek na vyřízení klienta na přepážce. *„Při tomto zatížení se pak nelze divit, když je paní na přepážce věcná a nechce s Vámi zdlouhavě řešit Váš případ.“* (R 9)

Pokud budeme tedy sledovat implementaci a to zda je konzistentní s cíli, v tomto směru není implementace dostatečná. Pokud cílem ministerstva je být efektivní a opravdu žádosti vyřizovat ve lhůtách, měly by tomu odpovídat také počty pracovníků. Masivní nabírání pracovníků se však neděje. Důsledkem toho může být snaha držet náklady nízko, pak chápu, že nabírání zaměstnanců nemůže být uskutečněno. Dalším faktorem je to, zdali je tak náročná práce atraktivní pro potenciální zaměstnance? Beru v potaz tabulkové platy, náročnost orientace v zákonech a také problém, rizika vyhoření úředníka.

„S vyhořením u úředníků se setkáváme. Bohužel, v takovém případě máte prostě smůlu, když s takovým člověkem musíte jednat.“ (R 4)

„Sama jsem měla pocit, že je toho na mě moc. Naše kapacity byly přetížené. Řešila jsme řadu věcí, které nebyly ani v mých kompetencích. Pocit uspokojení z dané práce se ale nedostavoval. Měla jsem z toho zdravotní obtíže, byla jsem vyčerpaná. Po sérii pokusů o znovuobjevení smyslu toho co dělám, jsem se rozhodla tento obor opustit.“ (R 1)

V rámci podpory implementace tak, aby byla efektivní, jak jsem zmiňovala v kapitole o teorii implementace, by se mělo dbát na školení pracovníků, nebo například na využití motivovaných dobrovolníků, měl by probíhat schůzky mezi různými aktéry, atp. Pro správně fungující implementaci je tedy důležité jednat s rozličnými skupinami aktérů, které mají různé názory. Dle mého názoru je správné, že v rámci české migrační politiky jsou v rámci implementace i tyto vlivy.

„V rámci naší společnosti jsme měli několik sezení s úředníky například z ministerstva, kde jsme společně mohli debatovat nad procesem a nastavením politiky. Určitě zde jsou tlaky ze strany zaměstnavatelů, aby se administrativní zátěž snížila“ (R 4). Tímto by se mohlo vyvrátit tvrzení, že ministerstvo nekomunikuje s ostatními aktéry. Faktory ovlivňující implementaci dané politiky jsou tedy jak neziskové organizace, tak i soukromý sektor, nebo samotní cizinci zastoupení právě neziskovým a ziskovým sektorem. Samozřejmě dalším faktorem ovlivňující implementaci politiky je

právě rozpočet, který není neomezený a v případě Ministerstva vnitra jako hlavního hráče, jde z veřejných financí. Program modrých karet byl zaveden pro vysoce kvalifikované pracovníky. V současné době, se dá říci, že zájem o tento druh pobytu stagnuje. Potvrzují to rozhovory:

„Problém u modrých karet, je jich hrozně málo, zřejmě je to tím, že je to dlouhé – výběr zaměstnance a výběr zaměstnání. Ochrana trhu práce v České republice to je primární cíl tohoto programu. Někdy trvá celé vyřízení až půl roku.“ (R 3)

„Za svou šestiletou praxi v oblasti Global Mobility jsem se setkal dohromady s tak s pěti modrými kartami. Ted' jsme pracovali na materiálu pro EU, chtěli zjistit, jak to s modrými kartami je. Před modrou kartou bylo pracovní povolení a vízum, které se prodlužovalo na dva roky. Modrá karta byla přizpůsobením evropskému právu díky směrnici o jednotné vízové politice.“ (R 4)

Pokud se podíváme na implementaci dále, tedy zda se politika upravuje na základě průběžných zkušeností z praxe, tak musím konstatovat, že se o to česká migrační politika snaží. Jednak tedy implementovala výše zmíněnou směrnici do nového zákona o pobytu cizinců v roce 2014 a dále další drobné úpravy v roce 2015. Dále podporuje aktivity neziskových organizací, které chtějí v tomto směru také pomáhat.

Neziskové organizace chtěly a chtějí přispět k efektivnější implementaci a například v roce 2014 proto vznikl projekt Formování profese interkulturní pracovník/ce v ČR, za kterým stojí nezisková organizace InBáze, a který byl financován z prostředků Evropského sociálního fondu. Projekt již sice skončil, jeho výstupem kromě zhruba dvou desítek interkulturních pracovníků, byl i slovník pro interkulturní komunikaci, který obsahuje řadu praktických informací, které se právě v praxi s cizinci určitě neztratí. Stěžejní částí projektu byl vzdělávací kurz, jehož cílem bylo zlepšit profesionalitu pracovníků s cizinci. Očekávaným přínosem bylo zlepšení těchto služeb a tím pádem i zmírnění bariér (ať už jazykových, nebo profesních) u komunikace pracovníků s cizinci nebo zaměstnavateli. Záměrem kurzu bylo připravit kompetentní interkulturní pracovníky, kteří budou vykonávat profesionálně svou roli v rámci různých státních i nestátních institucí. Tento kurz reagoval na potřeby migrantů, veřejných institucí ve styku s migranty a zaměstnavatelů. Skladba kurzu obsahovala teoretickou a praktickou část a byla ukončena zkouškou. Pokud mohu zmínit další spolupráci mezi různými ministerstvy a tedy i pokus o implementaci, která si je vědoma

toho, že politiky vedle sebe existují a navzájem se ovlivňují, bych zmínila například koordinaci spolupráce Ministerstva vnitra a Ministerstva práce a sociálních věcí:

„Koordinace a spolupráce v oblasti boje s nelegálním zaměstnáváním cizinců je zajišťována prostřednictvím Meziřezortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, jehož gestorem je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.“
(Zpráva o situaci integrace a migrace 2014, str. 4)

Česká imigrační politika do sebe implementuje i různé tlaky, které se v Evropě vyskytují. Zajisté stojí za to, některé zásadní zde zmínit. Země, které mají mnohem větší zkušenosti s imigrační politikou, začínají její mantinely zpříšňovat, Česká republika tyto změny samozřejmě reflektuje. (RABUŠIC. Jaká migrační politika české republiky? Str. 1) V Evropě se vede diskuse nad multikulturalismem, zejména tím, že se neosvědčil a rází se postoj, že by se přicházející lidé měli více přizpůsobit. Měli by respektovat náboženství, základní hodnoty a normy nové země, měli by si co nejdříve osvojit jazyk. Tyto požadavky se obvykle testují na jazykových zkouškách a dalších zkouškách, které má i česká republika, když cizinec žádá o udělení k trvalému pobytu. Důvodem tohoto požadavku je i nárůst islámského extremismu a strach z jeho šíření.

V této kapitole jsem shrnula nastavení politiky v oblasti zaměstnávání cizinců ale také různé body spojené s implementací. Chtěla bych zmínit, že faktory ovlivňující danou implementaci jsou také v tom, jací aktéři se implementace zúčastňují. Další podkapitola se bude věnovat aktérům. Je zřejmé, že mají někdy stejné, někdy rozdílné zájmy, v implementaci by se pak všechny strany měly snažit o určitý konsensus.

5.1.2 Aktéři v politice zaměstnávání cizinců ze třetích zemí

Tato podkapitola odpoví na otázku, kdo jsou v ČR aktéři politiky modrých karet. V úvodní kapitole jsem provedla rychlou analýzu aktérů, ze které vyšlo hned několik z nich. V následných rozhovorech jsem se již dotazovala jen vzorku, který byl pro mne dostupný nebo části vzorku, která byla ochotná se mnou rozhovor vést. V mých rozhovorech je nejsilnější aktér určitě zmiňováno Ministerstvo vnitra a také konkrétní úředníci, jako jsou například ti z Odboru azylové a migrační politiky. V textu níže kromě Ministerstva vnitra bych chtěla zmínit i další rezorty a ministerstva, které se na vytváření pracovně migrační politiky podílejí, a také na její podobu mají vliv.

V souladu se zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů,

ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo vnitra gestorem migrační a azylové politiky, stojí za její koncepcí tak i realizací. Ministerstvo rozhoduje o povoleních k pobytu, o prodloužení těchto povolení, rozhoduje o vydání cestovních dokladů, zajišťuje například i zařízení pro zajištění cizinců, nebo rozhoduje o vydání zaměstnaneckých a modrých karet. Ministerstvo vnitra rozhoduje i o správních deliktech v rozsahu své působnosti. Usnesením vlády ze dne 23. července 2008 č. 979 byla ke dni 1. 8. 2008 se Ministerstvu vnitra znovu svěřila role hlavního koordinátora realizace Koncepce integrace cizinců na území České republiky. (Zpráva o migraci a integraci 2014: 11-12)

Dalším důležitým institucionálním aktérem je Policie České republiky, konkrétně v případě pracovní migrace je to Služba cizinecké policie.

„Je specializovaným ústředním metodicko-řídícím, odborným, analytickým, kontrolním a výkonným útvarům po linii ochrany vnějších hranic schengenského prostoru a ve vymezeném rozsahu se podílí na ochraně civilního letectví před protiprávními činy.“ (Zpráva o migraci a integraci 2014: 11-12)

Pokud bych měla zařadit další ministerstva, která se této problematice věnují, patří sem Ministerstvo práce a sociálních věcí, které na základě zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, například ve vztahu k cizincům stanovuje kritéria vstupu jednotlivých cizinců na trh práce, na základě situace na trhu práce určuje podmínky pro povolení zaměstnání a vede centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty. Ministerstvo zahraničních věcí, prostřednictvím zastupitelských úřadů vykonává státní správu ve věcech udělování víz v rozsahu stanoveném zákonem o pobytu cizinců prostřednictvím zastupitelského úřadu. Ministerstvo průmyslu a obchodu se věnuje problematice podnikání cizinců a například podporuje rozvoj vybraných podnikatelských aktivit. Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní. Ministerstvo financí, konkrétně Celní správa ČR má oprávnění provádět kontroly zaměstnávání cizinců na základě zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Kontrolují například, jestli cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání – např. modrou kartou. Celní úřad o provedené kontrole informuje oblastní inspektorát práce Státního úřadu inspekce práce. Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy má pod záštitou například vydávání osvědčení o uznání vzdělání. A to v případě, kdy bylo vydáno státem se kterým je uzavřena smlouva o uznávání rovnocennosti dokladů. Ministerstvo pro místní rozvoj se

spolupodílí například na plnění úkolů souvisejících s integrací cizinců. (Zpráva o migraci a integraci 2014: 12 - 15).

Vedle ministerstev se na migrační politice podílejí i mezirezortní orgány státní správy. Mezi takové patří Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci. Skládá se ze zástupců ministerstev vnitra, zahraničních věcí, práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, financí, spravedlnosti, dopravy, zdravotnictví a policejního prezidenta. Gestorem tohoto orgánu je opět ministerstvo vnitra. Jeho cílem je zejména umožnit státním orgánům pružně zareagovat na aktuální migrační situaci a měl by přispívat k větší flexibilitě při řešení konkrétních problematik, které se týkají více ministerstev. Tento orgán pořádá zasedání, na kterých se například schválil systém výjimek z povinnosti žadatelů o dlouhodobá víza poskytovat na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí své biometrické údaje. (Zpráva o migraci a integraci 2014: 15).

Dalším mezirezortním orgánem je Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci. Toto centrum spadá pod řízení Ministerstva vnitra a jeho úkolem je sledování a analýza migrace jako komplexního jevu.

„Po zavedení zaměstnaneckých karet (24. června 2014) členové Analytického centra sledovali dopady této legislativní změny a analyzovali trendy vývoje pracovní migrace do České republiky. .. byl zaveden systematický monitoring nabídky volných pracovních míst obsaditelných cizinci a zahájen strategický meziresortní dialog o budoucí regulaci vstupu občanů třetích států na území České republiky za účelem zaměstnání.“ (Zpráva o migraci a integraci 2014, str. 16). Jistě stojí za zmínku, že toto analytické centrum vydává každý měsíc zprávu o poznacích v oblasti migrace a ochrany hranic. Tato zpráva je pak distribuována kompetentním pracovníkům, kteří obsažené informace mohou dále využít. Otázkou je, v jaké míře se pak tyto informace daří využívat.

V poslední řadě bych k pracovní migraci zmínila Mezirezortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců. Tento orgán vypracovává zprávu o nelegálním zaměstnávání cizinců a také pořádá zasedání. Na jednom z nich došlo ke schválení nižší pokuty za správný delikt umožnění výkonu nelegální práce.

„Důvodem ke snížení výše pokuty byla zejména snaha o to, aby výše sankcí za nelegální zaměstnávání nebyla pro zaměstnavatele likvidační.“ (Zpráva o migraci a integraci 2014, str. 17)

Další aktéři, kteří jsou v procesu politiky aktivní, jsou neziskové organizace pracující s migranty, personální agentury, nebo soukromý sektor, ať už zaměstnavatelé, nebo soukromé firmy starající se o služby v oblasti pracovní mobility cizinců. V neposlední řadě jsou aktéři cizinci, ovšem v jejich případě bývají zastupováni neziskovými organizacemi, případně jinými soukromými subjekty, pokud se jedná například o vymáhání jejich práv. Jak vyplynulo z rozhovorů:

„Snažím se vyjít úřadům co nejvíce vstříc. Mít pracovní místo je pro mne důležité a jsem ochoten přejít i „buzeraci“ ze strany úředníků.“ (R 1)

Konkrétním problémům vybraných aktérů při administrativě spojené s pracovní migrací a vydáváním modrých karet (nejen však jich) se bude věnovat následující kapitola.

5.2 Klíčové problémy vybraných aktérů

V této kapitole se budu věnovat popisu klíčových problémů, které jsem během rozhovorů identifikovala.

Výsledkem rozhovorů bylo, zjištění, že jsou cizinci se službami úřadů vesměs spokojeni. Ve dvou případech to nebyla jejich první zkušenost s prací v České republice. Zákonná lhůta vyřizování žádostí u nich byla dodržena. K samostatné práci úředníků měl jeden z respondentů zásadní připomínky. Jednoho z respondentů zarazilo, že se v ČR nemluví i jiným než mateřským jazykem a je nutnost mít tlumočníka, případně nutnost jazyk ovládat. Jeden z respondentů se vyjádřil k otázce, co by v rámci české administrativy zlepšil. On konkrétně by si přál méně návštěv úřadů, protože jej to zdržuje od pracovních schůzek a musí na úřadě dlouho čekat. Ze čtyř respondentů by se tři chtěli v budoucnu vrátit zpět do domovské země, jeden z nich by si naopak přál v zemi zůstat. Doufá však, že mu při zařizování potřebných dokumentů, až to bude na pořadu dne, opět pomůže soukromá firma, jelikož je to pro něj velká úspora času. V rozhovorech jsem se snažila najít body, nebo spíše problémy, které se vyskytovaly nejčastěji. Byly to tyto problémy:

- A) Administrativní zátěž a administrativní průtahy
- B) Interpretace zákonu úředníky
- C) Profesionalita a motivace úředníků, zlepšení procesů
- D) Síť a kontakty
- E) Slabé a silné stránky politiky modrých karet - shrnutí

Abych nehovořila jen o problémech, řada z respondentů zmínila i silné stránky institutu modrých karet, které v textu také zmíním. Nejprve se však budu věnovat analýze problémů z rozhovorů. Tato analýza by měla poskytnout odpověď na výzkumné otázky číslo 4 a 5, s jakými problémy se nejčastěji setkávají cizinci a zprostředkovatelé a tyto problémy popsat.

A) Administrativní zátěž a administrativní průtahy

Při rozhovorech se respondenti často zmiňovali o problematice velké administrativní zátěže.

„Myslím, že problém je nedostatečná informovanost na obou stranách. To způsobuje nedorozumění, a třeba více návštěv úřadů, než kdyby dostal člověk všechny informace správně a napoprvé.“ (R 3)

Velká administrativní zátěž není jen na bedrech zaměstnanců a zaměstnavatelů. Ovšem zátěž je i na samotných úřednících. Věnovala jsem se tomuto problému i v textu výše kde jsem se věnovala analýze implementace. Pracovník neziskové organizace situaci shrnuje takto:

„Někdy ministerstvo nestíhá, někdy je laxnost a nezájem u jejich přístupu, a nemohou se víc věnovat lidem, mají čas cca 5 minut a pak musí jít na řadu další člověk. Prodlení s vyřizováním bývají z objektivních důvodů. Někdy samozřejmě přetížení úřadu vznikne jednorázově, třeba když byla změna zákona o cizincích.“ (R 3)

V rozhovorech se objevují zmínky o rigidnosti, o tom, že aby se změna dostala do zákona, trvá to velice dlouho.

„Proces přijímání zákonů v oblasti migrace (ale i obecně) je rigidní. Trvá to několik let a to značně brzdí vývoj. Psané právo nedokáže reagovat na změny ve společnosti, ta se mění rychleji než zákon. V rámci toho dochází pak k přizpůsobení zákona interpretačně.“ (R 3)

V rozhovorech byla zmíněna také nostrifikace a třeba potvrzování diplomů, jejichž vyřizování také způsobuje prodlení. Této problematice se věnovali autoři ve výzkumné zprávě Nostrifikace: Uznávání zahraničního vzdělání v ČR - výzkumná zpráva 2014⁴⁶. Autoři hovoří o nostrifikaci jako o bariéře, bránící uplatnění vzdělanostního potenciálu občanům třetích zemí. V rámci této zprávy došlo k výzkumu mezi migranty a úředníky. Na základě zjištění vytvořili autoři doporučení/zásady pro

⁴⁶ Celý text je dostupný online zde: <http://migraceonline.cz/images/publikace/nostrifikace2.pdf>

oblast migrace a uplatnění kvalifikace migrantů. První zásada hovoří o tom, že by se neměly směřovat nástroje kontroly migrační politiky a nástroje ochrany českého pracovního trhu. Hovoří o tom, že používat tuto nostrifikaci k selekci není efektivní. O kvalifikaci by měl rozhodovat zaměstnavatel. Dále zmiňují, že i podmínky práce by měli být „svěřeny čistě do kompetence orgánů, jako je Státní úřad inspekce práce, či krajské pobočky Úřadu práce.“ (Nostrifikace 2014: 37)

„Doporučujeme proto utvořit systém uznávání kvalifikací pro státní příslušníky tzv. „třetích zemí“, který by nebyl založen pouze na uznávání formálního vzdělání.“

Autoři také zmiňují naprosto zásadní spolupráci napříč resorty:

„Dotýká-li se uznávací praxe dalších resortů, závisí-li kupříkladu na vydání dokladu o uznání zahraničního vzdělání vydání povolení k zaměstnání, je třeba, aby jakékoliv změny v praxi byly před jejich zavedením konzultovány s dotčenými orgány. Pouze konzultace se všemi dotčenými stranami je schopna zhodnotit dopady, které mohou změny mít v ostatních resortech.“ (Nostrifikace 2014: 37)

Modernizace celého systému uznávání vzdělání dle autorů vyžaduje širší změny. Než bude, takový systém navržen, je možno i stávající systém učinit efektivnějším, a to zejména tím, že se učiní pro žadatele více transparentní.

Prodlení s vyřizováním dokumentů bylo během rozhovorů spojováno s požadavkem na biometrické údaje.

„Na ambasádě dokážou vystavit povolení od ministerstva, vízum, do tří dnů se ale musí udělat registrace cizince a musí se na biometrii. V moment kdy je hotová biometrie, může cizinec pracovat ten den. Fyzicky karta přijde do tří týdnů. Na Chodově, kam spadá většina lidí pro získání biometrických údajů, je stále plno.“ (R 5)

„Na biometrii se nelze objednat, což si pamatuji, že byl problém u mého příjezdu. Ačkoli byla má žádost (o modrou kartu) schválená, musel jsem čekat. Musel jsem si vystát frontu.“ (R 2)

V rámci rozhovoru s pracovnící soukromé poradenské firmy jsem našla případy, kde došlo k selhání flexibility daného úřadu, které jsem se rozhodla ukázat na konkrétních příkladech její praxe. Pracovnice navštěvuje každý den úřady spojené s migrací, samozřejmě, že k selhání pružnosti nedochází ve všech případech. Ovšem pokud by se strana administrativy řídila zásadami migrační politiky, nedošlo by k selhání ani v těchto třech příkladech.

Příklad první - prodlení:

Cizinec přišel do ČR a měl platné pracovní povolení. Dostal také modrou kartu. Do tří dnů po příjezdu by se měl dle zákona registrovat na Ministerstvu vnitra ČR. Na ministerstvu by mu měli dát potvrzení o registraci a udělat biometrický průkaz. Tento klient měl manželku, která byla v ČR na dlouhodobé vízum. V Praze jsou dvě pracoviště, kam spadají cizinci podle bydliště. Jeho manželka spadala pod jiné pracoviště než on. Na pracovišti Ministerstva vnitra jí odmítli dát do pasu razítko a ona musela jít znovu na pracoviště cizinecké policie a tam se registrovat. Takže manželka musela udělat ten stejný úkon znovu, i když by nemusela, pokud by byla úřednice ochotná. Byl zde pokus ze strany poradenské firmy o vyjednávání, ale bohužel pracovnice byla neúprosná.

Toto neochotné chování způsobuje obrovské časové zatížení klientů. Protože běžná praxe je, že když si člověk sjedná schůzku, i tak třeba tři čtvrtě hodiny čeká, než půjde na řadu.

Případ druhý – profesionalita úředníka:

Student, cizinec, se šel zaregistrovat na pobočku cizinecké policie. Měl mít s sebou doklady jako pas, doklad o ubytování a doklad o pojištění. Pracovník cizinecké policie nehovořil jiným jazykem než češtinou, byl na studenta hrubý a posílal jej z kanceláře pryč. Doslova na něj mával rukou, „ať táhne“. Tento student viděl na chodbě úřadu pracovníci poradenské firmy a poprosil ji, aby mu vysvětlila, proč jsou na něj nepříjemní, a nechápal, co je na jeho dokladech špatně. Specialistka mu vysvětlila, že se pánovi nelíbí, že má potvrzení o ubytování v elektronické formě (vytištěnou kopii), že nemá originál s sebou. Zde vidíme další překážku – místo aby mu pán vysvětlil, že nemůže mít vytištěnou kopii dokladu, byl na něj hrubý. Přitom kdyby ovládal cizí jazyk, tato nepříjemná situace by nemusela nastat.

Případ třetí - prodlení:

Cizinec žádal o prodloužení pobytu (modré karty). Má manželku Polku, a tudíž se na něj vztahují stejná práva jako na občana EU. V případě, že se cizinec slučuje na EU občana (protože má manželku z EU), dle zákona by mělo vyřízení takového prodloužení trvat šedesát dnů. V tomto případě trvalo vyřizování půl roku. Pán však měl všechny doklady v pořádku. Poradenská firma opakovaně žádala o uspíšení akce, ale naprosto beznadějně a bez odpovědi. Když po půl roce povolení přišlo, nepřišla ale z Ministerstva žádná omluva. Tento občan byl fakticky půl roku bez možnosti vycestovat

z ČR, aniž by se mohl vrátit. Byl jakoby „rukojmí ČR“ nehledě na to, že se jednalo o pracovníka na dosti vysoké pozici, která vyžadovala služební cesty mimo ČR. Pán byl velice rozhořčen. V tomto případě by se samozřejmě dala podat stížnost, ale na druhou stranu pán chtěl nadále vykonávat zaměstnání v ČR a ne si způsobovat stěžováním problémy. Zde mi pracovnice poradenské firmy zdůraznila, že dle jejího názoru šlo skutečně o diskriminaci ze strany úřadu, kde se vědělo, že se nedodrží lhůta, a kde se s klientem zásadně nekomunikovalo i přes jeho snahu. Nehledě na to, že pokud by období půl roku bylo přes Vánoce, či by se v rodině dotyčného stala nějaká vážná událost, opravdu by nemohl vycestovat. Cizinec byl izolován od svých blízkých. Po jeho stížnostech cizinecká policie provedla u něj doma kontrolu bydliště.

B) Interpretace zákona úředníky

Pracovník neziskové organizace zmiňuje problematiku interpretace zákona:

„Běžný problém je takový že místo přiznání se úředník snaží uhrát pochybení do „outu“. Proces přijímání zákonů je rigidní. Trvá to několik let, to značně brzdí vývoj. Psané právo nedokáže reagovat na změny ve společnosti, dochází pak k přizpůsobení práva interpretačně. Pokud bychom sebrali interpretaci zákona a jelo by se striktně, tedy bylo by striktně dodržováno, způsobilo by to problémy.“ Pochybení nemusí nutně být, jde o interpretaci. Pak se setkáváme s pochybeními systematickými, kdy dle mého názoru úředníci zkouší, co vydržíme.“ (R 3)

„Ke změně (ve způsobu interpretace) by bylo potřeba se dostat přes odvolání, žalobu, kasační stížnost u soudu. Ovšem zde se dostáváme do roviny hrát interpretační válku, kdy rukojmí tohoto procesu jsou samotní cizinci a Ti se k takovému kroku pouštějí jen výjimečně.“ (R 3)

Právě kvůli problémům s interpretacemi a nedorozuměními během vyřizování žádostí jsou nyní pracovníci neziskové organizace přítomni na úřadech. Co vidí jako pozitivní změnu všichni profesionálové je povinnost zaprotokolovat případné odmítnutí žádostí například o modrou kartu. V případně sporu se pak s takovým dokumentem dá pracovat.

C) Profesionalita a motivace úředníků, zlepšení procesů

V rámci profesionality nebo procesů bylo často zmiňována nemožnost elektronického podávání žádostí. Dle studie Deloitte z roku 2013/2014 by zavedení elektronického podávání teoreticky lhůtu na zpracování žádosti zkrátilo. Na tomto faktu

se shodli všichni respondenti. Zmiňovali například takového podání, jako je urychlení procesu přeposílání mezi úřady. Elektronické podávání by mělo za následek, že dostupnost dokumentů by byla na jednom místě a obslužení klienta by bylo rychlejší, už by se nehledalo v papírových spisech. Nevýhody elektronizace by mohla být v závislosti na elektřině, kdy je potřeba být připraven na případné výpadky. Další je problematika hackingu (v dnešní době existují účinná opatření) a finance. Zřejmě by byla možnost koupit, příp. v jazykových mutacích sdílet již užívaný software ze zahraničí, což by dokázalo ušetřit výdaje na vývoj softwaru nového. Domnívám se, že elektronické podávání je budoucností administrativy pracovní migrace.

I přes to, že zatím není elektronické podávání, jeden pracovník soukromé poradenské firmy zmiňuje zlepšení dostupnosti informací. Podle něj se velice zlepšilo Ministerstvo vnitra a jejich portál, mají nyní na webu mnoho důležitých informací, které cizinci potřebují a to v minulosti nebylo.

Co je trochu kontroverzní téma podle expertů v oboru, je test trhu práce. Například jeden z expertů popisuje, že třeba takové pracovní místo pro modrou kartu, je většinou ušito na předem vybraného zaměstnance z ciziny, takže i kdyby se přihlásil někdo z České republiky, tak nemá šanci. Většinou se vybere cizinec, který má výhody, že zná prostředí té firmy, kam půjde a má konexe v jeho původní zemi, které mohou být důležité pro Českou republiku.

Vyhoření úředníků jsem zmiňovala v kapitole o stavu implementace v souvislosti s jejich přetížením. Jeden respondent se rozpovídal o tom, jak by takovému vyhoření zabránil. Sám má vzdělání ze sociální oblasti a supervizi by viděl jako vhodné řešení supervize⁴⁷: potvrdil, že supervize může zlepšit kvalitu poskytovaných služeb, odstranit bariéry na straně úředníků. Přínos supervize vidí ve směřování k dobré praxi, systematičnosti, sebereflexi a myšlence „více hlav více ví“. Supervize není vhodná pouze pro pracovníky v sociálních službách. Její výhody jsou využitelné ve všech oborech, kde se poskytuje služba lidem face to face. Efektem jsou menší předsudky, menší stress úředníků, možnost najít adekvátní řešení na základě doporučení kolegů.

D) Síť a kontakty

Pracovníci neziskových organizací upozorňují na zranitelnost cizinců z důvodu málo rozvinutých sítí.

⁴⁷ Hlavním nástrojem supervize je vytvoření prostoru pro reflexi pracovní činnosti a pracovního kontextu v bezpečném prostředí supervizního vztahu a podpora procesu učení a změny.

„U cizinců je překážka slabé sociální sítě, nikoli administrativní zátěž. Cizincům chybí ty kontakty. Mají a řeší existenciální problémy, když ztratí zaměstnání. A sociální síť je nemůže zachytit. Právo na pomoc mají jen určité skupiny a zákonodárci by to měli zohlednit. ČR má nejpřísnější migrační politiku.“ (R 3)

I autoři Barša, Baršová (2005) věnující se migračním teoriím zmiňují, jak je pro migranty tato síť důležitá. Migrační síť může poskytnout cizinci důležité informace v prvních náročných dnech pobytu v ČR, může mu pomoci se zorientovat v dané situaci.

Jeden z respondentů cizinců také hovoří o sítích:

„Ano, někdy jsou naše sítě (kontakty) nerozvinuté, to záleží na individuálních případech. Co si ale mezi sebou nejsou někteří mí krajané předat je například zkušenost s úřady. Já říkám: když tam jdeš, buď připraven, nastuduj si ten zákon, ať nevznikají nepříjemnosti. Ale i tak mám známé, které chování úřadů vždy překvapí, i když je na to upozorňuji.“ (R8)

E) Slabé a silné stránky politiky modrých karet – shrnutí dle rozhovorů

Další četnou tematikou, o které se respondenti v rozhovorech zmiňovali, bylo porovnávání silných a slabých stránek pracovní-migrační politiky, modrých karet.

Slabé stránky:

„Nevýhody modré karty jsou v tom, že je tam požadován jeden a půl násobek té mzdy, to zaměstnavatelé nechtějí, proto sahají raději po zelených kartách.“ (R 4)

„Lhůta pro vydání karty je až 90 dnů, od momentu podání, ale před tím se schraňují ty dokumenty tak to může být až půl roku, což byla naše praxe.“ (R 1)

Silné stránky:

„Světlá stránka těch zaměstnaneckých a modrých karet, že se snaží ministerstva ve většině případů dodržovat ty lhůty.“ (R 4)

„Výhoda modré karty je to, že je na 2 roky + 3 měsíce, výhoda mzdy, protože je vyšší, a že je to pro vysoce kvalifikované.“ (R 3)

„Výhoda modré karty je že umožňuje snadnější potenciální přesun po Evropě a je i snazší slučování rodiny.“ (R 1)

„Výhody jsou, že až tři měsíce může být (cizinec) nezaměstnaný, prodloužení karty se koná na území. Podá se žádost, a když oni (úředníci) nestihnou, může tu být cizinec i mezi dobami. Modrá karta tedy obsahuje ochranu cizince na 3 měsíce během doby, kdy nemá práci.“ (R 4)

5.3 Závěry z rozhovorů

Pokud bych mohla shrnout výsledky, rozdělila bych je do dvou kategorií. První kategorie by zahrnovala výsledky vztažené k rozhovorům s cizinci a druhá by se vztahovala k výsledkům rozhovorů s profesionály (neziskové organizace, poradenské soukromé firmy, atd.).

Výsledky mých rozhovorů s cizinci ukázaly, že co se týče flexibility, funguje práce úřadů v souladu se zákonem, nesetkali se s pochybením a obecně jsou cizinci s jejich službami spokojeni. Snad až na výjimku se na úřadech nesetkali s nedostatkem kvalifikovaných pracovníků, kteří ovládají světový jazyk. Proto může dojít k tomu, že cizinec, který s sebou nemá osobu schopnou tlumočení, se nemůže s danou osobou domluvit. Pokud by byl můj závěr z rozhovorů s cizinci použit například ve statistice, jistě by potvrdil tvrzení, že česká imigrační politika funguje na dobré úrovni a rozhodně nebrání získávání pracovníků ze třetích zemí. Bohužel se domnívám, že vzorek čtyř zaměstnanců ze třetích zemí nemůže dostatečně reflektovat danou problematiku. Jistě by bylo přínosné provést v tomto směru například kvantitativní výzkum relevantních vzorků lidí pomocí dotazníků s uzavřenými otázkami na území celé ČR a pak by byl výsledek výzkumu relevantnější.

Pokud bych vyhodnotila výsledky rozhovoru s experty a studium analýz a výzkumných zpráv, zmínila bych, že měly větší vypovídající hodnotu než rozhovory s cizinci. Je to z toho důvodu, že experti mohou reflektovat více případů najednou a vycházela jsem z odborných Analýz a zpráv, které také získávaly data z rozhovorů, které ale měli mnohem větší rozsah. Jak jsem zmínila k rozhovoru pracovníci poradenské firmy, střet s neprofesionalitou pracovníků úřadu nebo nepružnost úřadů se nevyskytuje v každém případě, když poskytují klientovi imigrační službu. Logicky, kdyby ale administrativa reagovala pružněji, profesionálněji, příklady „špatné praxe“ by neexistovaly. A také by je nepopisovala například Analýza postavení přistěhovalců v ČR⁴⁸ nebo výzkumná zpráva o nostrifikaci.

Rozhovory s experty a analýza dalších zdrojů dat uvedených v této kapitole a ve většině případů administrativní nedostatky v interakci s úřady potvrdily. Například se potvrdilo tvrzení, že se na velkém množství úřadů, se kterými se cizinec během vyřizování formalit střetává, vyskytuje nedostatek kvalifikovaných pracovníků, kteří mohou jednat v rozporu se zásadami migrace pospanými legislativou.

Výsledky výzkumu také poukazují na to, že existuje „střet“ mezi Ministerstvem vnitra ČR a podobnými úřady na straně jedné, a zaměstnavatelem, případně neziskovou organizací na straně druhé, kdy každý z nich sleduje své zájmy, a že se kladou formální překážky k tomu, aby se administrativní proces urychlil. V některých případech v rozhovorech se ukázala neprofesionalita na straně úřadů. V tomto případě se dá říci, že byly ukázány konkrétní případy, kdy je získávání pracovníků velice neflexibilní a zaměstnavatel musí vynaložit veliké úsilí i finanční prostředky na to, aby svého zaměstnance získal a dostal jej na požadované místo.

V neposlední řadě se respondenti v rozhovorech zmiňovali o silných a slabých stránkách modrých karet. Vesměs se shodli, že nastavení modré karty, tedy politiky je dostačující, hlavní roli ale v tom, jestli zkušenost s vyřizováním bude pozitivní nebo negativní hraje právě jeden konkrétní úředník. Tím se potvrzuje premisa, že nastavení politiky je správné, selhává implementace, která je prováděna v praxi danými úředníky.

Příčin identifikovaných problémů může být mnoho, jednak může jít o nedostatečné prostředky na praktické provedení implementace (například že se nemůže najmout odpovídající počet úředníků) nebo je příčinou to, že se nedokáže pracovně migrační politika ostatečně rychle přizpůsobit změnám a požadavkům klientů. Jak ale v teorii implementace zmiňuje například Winkler (2002), implementace je neustálým tvůrčím procesem učení o změnách. Česká migrační politika v rámci svého vývoje ušla značný krok a v budoucnu ji čeká ještě mnoho výzev.

⁴⁸ GABAL, Ivan. Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků, 2004.

Závěr

Tato diplomová práce se věnovala tématu efektivit administrativních procesů ve vztahu k pracovní migraci vysoce kvalifikovaných cizinců a snažila se poukázat na klíčové problémy v tomto oboru v současné době v České republice.

Věnovala jsem se především vymezení problému, cílů a výzkumných otázek, které byly stěžejní pro provedení výzkumu a celkovou koncepci této práce. Nedílnou součástí této práce bylo uvedení do metodologie zvolené pro výzkum a také vhodné teoretické ukotvení dané problematiky jak v teorii implementace veřejně politického programu, tak vztahem k vybraným migračním teoriím. Vzhledem k zaměření na samotný administrativní proces a jeho efektivitu, bylo potřeba se věnovat jak úkonům na straně budoucího zaměstnance, tak úkonům na straně zaměstnavatele. Důvodem bylo to, že se v rozhovorech upozorňovalo na přílišnou administrativní zatíženost a bylo potřeba utřídit tedy všechny administrativní úkony a zpřehlednit je.

V úvodu práce jsem si stanovila výzkumné otázky, na které jsem se během mého výzkumu s použitím desk research a polostrukturovaných rozhovorů, snažila najít odpovědi.

Pokud bych zmínila první tři výzkumné otázky, tedy jak je politika modrých karet nastavena, jak probíhá její implementace a kdo jsou hlavní aktéři, podařilo se najít odpovědi na základě dostupné literatury a dat z provedených rozhovorů. Výsledkem tedy bylo zjištění, že je politika nastavena na přijímání cizinců, v současné době se pracuje na zlepšování integrace. Cizinci se během vyřizování modrých karet setkávají s řadou bariér, jako jsou například dlouhé lhůty pro vyřízení nebo profesionalita úředníků, které jsou například způsobeny selháním implementace dané politiky. Příčinou selhání bývá zejména nedostatek financí pro vzdělávání úředníků, pro zaměstnávání většího počtu úředníků, pro pořizování nových informačních systémů na úřady, nebo i současný stav společnosti, kdy reakce na společenské změny v rámci politiky a následné legislativní úpravy jsou příliš pomalé. Jako hlavní aktér v rámci pracovně migrační politiky (i vzhledem k modrým kartám) je Ministerstvo vnitra České republiky. Do samotného procesu však vstupují i další ministerstva (MPSV, MŠMT, meziresortní orgány, atd.) ale stává se, že komunikace mezi nimi také selhává, například v předávání informací.

Další výzkumné otázky se týkaly konkrétních problémů, se kterými se cizinci a experti setkávají. Tyto jsem popsala detailně v empirické části a zároveň řada z nich byla zmíněna i v dostupných výzkumných zprávách, tudíž jsem mohla výsledky svých rozhovorů opřít o již získaná data. Mezi problémy, které se mezi mými respondenty nejčastěji vyskytovaly, byly: administrativní zátěž a administrativní průtahy při vyřizování žádosti, problematika interpretace zákona úředníky, profesionalita a motivace úředníků, zlepšení procesů, nedotaženě rozvinuté sítě a kontakty cizinců. Právě průtahy v řízeních, nejednotnost podávání informací a nerozvinuté sítě cizinců byly zmiňovány jako ty nejpalcivější problémy.

V neposlední řadě se při rozhovorech objevovalo srovnávání výhod a nevýhod modrých karet a také nápady a doporučení expertů, jak současný stav zlepšit. Týká se to například i možnosti, že cizinci měli větší odvalu se případnému pochybení ze strany úřadů postavit, i v případě, že by jejich problém musel řešit Nejvyšší správní soud. Dle rozhovorů totiž ve většině případů cizinec svá práva obhájí a tento rozsudek pak slouží jako precedens pro další případy podobného typu. V rámci české správy by to velice usnadnilo práci jak pracovníkům neziskových organizací, tak pracovníkům soukromých firem a v neposlední řadě samotným cizincům.

Na základě výsledků výzkumu bych doporučila, aby soukromé firmy zpracovaly manuál, alespoň základních kroků, jak postupovat na úřadech při zařizování získávání pracovníků ze třetích zemí a ten by mohl být dostupný například na stránkách Ministerstva vnitra a na úřadech. Stránky úřadu práce takové informace sice obsahují, ale nejsou detailní. Díky manuálu by tak i ostatní firmy mohly získat inspiraci a ulehčilo by jim to leckdy složitý administrativní proces.

Úřadům, které se starají o správu ve věci migrační politiky, bych doporučila více se inspirovat v soukromé sféře. Domnívám se, že by bylo užitečné naplánovat pravidelná školení pro pracovníky cizinecké policie, nebo Ministerstva vnitra ČR na půdě soukromé poradenské firmy, a vzájemně si předat určité zkušenosti z oblasti procesu získávání pracovníků a ukázat si na modelových případech, kde dochází k největším chybám a jak lze situaci zlepšit. Určitým problémem by v tomto směru byla časová náročnost, protože by úředníci i pracovníci soukromého sektoru museli věnovat určitý čas ze své pracovní doby těmto schůzkám. Pokud by se ale taková „sezení“ zavedla centrálně, domnívám se, že by to velice pomohlo úrovni poskytovaných služeb. Při rozhovorech bylo zmíněno, že ke schůzkám s Ministerstvem a například

soukromými firmami dochází, ale pokud jde o pravidelnost, není to systematické, spíše nahodilé.

V neposlední řadě bych doporučila Ministerstvu vnitra ČR více investovat do vzdělávání svých pracovníků v oblasti cizích jazyků. Současná společnost se díky globalizaci stává rozmanitější a je potřeba kromě češtiny využít i další světový jazyk k dorozumění. Právě instituce MV ČR jsou s touto rozmanitostí každý den konfrontovány. Lepší jazyková vybavenost by zajisté pomohla při vyřizování záležitostí a zabránila by například opakované návštěvě úřadů. Posun ve vzdělávání pracovníků by obecně prospěl efektivitě migrační politiky, a ulehčil by všem stranám život.

Summary

The diploma thesis „Migrants on the labour market in Czech Republic“ dealt with the issue of efficiency of administrative processes in the area of labor migration policy in relation to highly skilled foreigners. This work reflected the current setting of Czech labor migration policy, EU program Blue Cards, and tried to find and describe the areas where the implementation of the policy fails. The main implementation fails occurred in the field that arise in this administrative proces. The problems which was identified during the semi-structured interviews and secondary data analysis in the group of foreigners or employers (or NGO´s) were mainly prolongations in obtaining necessary documents, language barriers, problems of interpretation of Czech laws, qualification level of officials or weak foreigner social networks. The Ministry of the Interior of Czech Republic was identified as the key actor in labor migration policy. Ministry sets up, regulate and improve the Czech migration policy. The aim of this study was to analyze the settings of labor migration policy with respect to highly skilled foreigners, but also to describe the key issues that arise during this process. As a theoretical point of the whole work was primarily used the theory of implementation. The objectives which were set up in the beginning of the diploma thesis were mostly fulfilled. During the interviews were found recommendations for future settings of the migration policy in CZ. For example if Ministry of Interior would have more financial resources, the whole proces will be improved in the field of better administration at Authorities or more developed integration of foreigners.

Použitá literatura

Analýza: Nová úprava pracovní migrace cizinců do ČR. - [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/analyza-nova-uprava-pracovni-migrace-cizincu-do-cr>

BARŠOVÁ, Andrea a BARŠA, Pavel. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2005. 308 s. Monografie; sv. č. 15. ISBN 80-210-3875-6.

Bouřlivé desetiletí: Výsledky v oblasti zaměstnanosti přistěhovalců v České republice. - [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/bourlive-desetileti-vysledky-v-oblasti-zamestnanosti-pristehovalcu-v-ceske-republice>

Český statistický úřad. *Cizinci v ČR dle dat sčítání lidu z roku 2011.* - [online] Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2014ediciplan.nsf/publ/170222-14-n_2014

Český statistický úřad. *Život cizinců v ČR – 2015*. Praha, 2015. Analýza. ISBN 978-80-250-2676-2. Dostupné také z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20550363/29002615.pdf/8b37aeb6-f079-4de9-a211-32af9d0b80cb?version=1.1>

Cizinci v České republice: stránky Ministerstva práce a sociálních věcí o integraci cizinců [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003. Dostupné z: <http://www.cizinci.cz>

DRBOHLAV, Dušan. *Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. Studie. ISBN 9788074190391.

FLICK, Uwe. *An introduction to qualitative research*. 4th ed., reprinted 2011. Los Angeles: SAGE, c2009. ISBN 9781847873248.

GABAL, Ivan. *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*. Praha 2004, [online]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/511/postaveni_cizincu.pdf

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 8073670402.

HORÁKOVÁ, Milada. *Dlouhodobé trendy ve vývoji pracovních migrací v České republice*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2008. 114, 10 s. ISBN 978-80-7416-020-2

Migrační Manifest 2015: [online]. Dostupné z: http://migraceonline.cz/doc/Migracni_manifest_2015_web.pdf

MVČR: *Koncepce integrace cizinců 2016*. [online] Dostupné na portálu MVCR: <http://www.mvcr.cz/clanek/integrace.aspx>

MVČR: *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014* [online] Dostupná z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

LEONTIYEVA, Yana, POKORNÁ, Anna: *Faktory bránící využití kvalifikace imigrantů na trhu práce v ČR*. Výzkumná zpráva 2014, Multikulturní centrum Praha. [online] Dostupná z: <http://migraceonline.cz/images/publikace/kvalifikace-final.pdf>

PAVELKA, Tomáš et al. *Cizinci na českém trhu práce*. 1. vyd. Slaný: Melandrium, 2011. ISBN 978-80-86175-71-3.

POKORNÁ, Alena. *Nostrifikace: Uznávání zahraničního vzdělání v ČR*. Výzkumná zpráva, 2014. [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/images/publikace/nostrifikace2.pdf>

POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Uprav., dopl. a aktual. vyd. v českém jaz., repr. 2010. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), c2005. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 8086429504.

Směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

Srovnávací migrační studie let 2013 – 2014. Deloitte Česká Republika. 2014. [online]. Dostupné z: https://edu.deloitte.cz/Upload/Brochures/PDF/2014/CZ_Comparative_Immigration_Study.pdf

Strategie migrační politiky České republiky. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

ŠVARŤÍČEK, Roman a Klára ŠEĎOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách.* Praha: Portál, 2007. ISBN 9788073673130. Dostupné také z: http://toc.nkp.cz/NKC/200711/contents/nkc20071751595_1.pdf

Usnesení vlády České republiky č. 55 z 13. ledna 2003. k účinnosti Koncepce integrace cizinců na území České republiky a další rozvoj této koncepce po vstupu České republiky do Evropské unie. Praha. [2003]- [online]. Dostupné z: http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D376DFB23057E7E6C12571B60070FBF3

VESELÝ, Arnošt, ed., NEKOLA, Martin, ed. a DRHOVÁ, Zuzana. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe.* Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. 407 s. Studijní texty; sv. 40. ISBN 978-80-86429-75-5.

WINKLER, Jiří. *Implementace: institucionální hledisko analýzy veřejných programů.* Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 8021029323.

Základní data o migraci v ČR – Portál MV ČR. - [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců. - [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zasady-politiky-vlady-v-oblasti-migrace-cizincu.aspx>

Zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

Odborné články:

BARŠOVÁ, Andrea. Role Evropské unie v řízení ekonomické migrace: současný stav a výhledy. *Mezinárodní vztahy*, 2007, 42(3), s. 31-53. ISSN 0323-1844. Dostupné také z: <http://www.mezinarodnivztahy.com/issue/view/29>

BARŠOVÁ, BARŠA: Česká republika jako přistěhovalecká země, Praha: Policy Paper, Ústav mezinárodních vztahů, 2006

ČIŽINSKÝ: *Dočasná pracovní migrace jako součást migrační politiky státu*, 2012. [online]. Dostupné z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/docasna-pracovni-migrace-jako-soucast-migracni-politiky-statu>

DRBOHLAV, Dušan a JEŘÁBEK, Milan. Trh práce a migrace v Česku – ohlédnutí za společným projektem geografických pracovišť. *Demografie*, 2006, 48(4), s. 291-294. ISSN 0011-8265. Dostupné také z: [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/6300327CBC/\\$File/180306q4.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/6300327CBC/$File/180306q4.pdf)

DRBOHLAV, Dušan. Imigrace a integrace cizinců v Česku: několik zastavení na cestě země v její migrační proměně z Davida na téměř Goliáše. *Geografie: sborník České geografické společnosti*, 2011, 116(4), s. 401-421. ISSN 1212-0014. Dostupné také z: <http://geography.cz/sbornik/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=52>

KUŠNIRÁKOVÁ, Tereza a ČIŽINSKÝ, Pavel. Dvacet let české migrační politiky: liberální, restriktivní, anebo ještě jiná?. *Geografie: sborník České geografické společnosti*, 2011, 116(4), s. 497-517. ISSN 1212-0014. Dostupné také z: <http://geography.cz/sbornik/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=58>

STOJANOV, Robert, STRIELKOWSKI, Wadim a DRBOHLAV, Dušan. Pracovní migrace a remitence: současné trendy v době ekonomické krize. *Geografie: sborník České geografické společnosti*, 2011, 116(4), s. 375-400. ISSN 1212-0014. Dostupné také z: <http://kramerus.mzk.cz/search/handle/uuid:813fde23-fdb6-4f3b-a704-36feba7210e3>

OECD: *International Migration Outlook 2014 – Czech Republic*. Dostupné z: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2014/czech-republic_migr_outlook-2014-13-en#page1

Administrative decisions under employer sanctions & unfair immigration-related employment practices laws [online] [cit. 2015-02-20]. Dostupné z:

http://sfx.jib.cz/sfx1cl3??url_ver=Z39.88-2004&ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&rft_id=info:sid/sfxit.com:opac_856&url_ctx_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:ctx&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=334000000000218&svc_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:sch_svc&

CULVER, Leigh. *Adapting police services to new immigration* [online]. New York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2004. Criminal justice: recent scholarship [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: <http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10115163>

CURRIE, Samantha. *Migration, work and citizenship in the enlarged European Union* [online]. Farnham, England: Ashgate, 2008. Law and migration [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://site.ebrary.com/lib/natl/Doc?id=10263890>

RABUŠIC, Ladislav. *Jaká migrační politika české republiky?* 2005 [online] Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/jaka-imigracni-politika-ceske-republiky>

Work is elsewhere: sixteen stories of people who travel for work = Práce je jinde: šestnáct příběhů o lidech, kteří jedou za prací. [Praha: Multikulturální centrum], 2007. 151 s. ISBN 978-80-239-8913-7.

Zaměstnávání cizinců – pohled Nejvyššího správního soudu: [online] Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d37494v47391-zamestnavani-cizincu-v-ceske-republice-dle-zaveru-nss/>

Seznam obrázků a schémat

Schéma 1.1: Strom problémů v administrativním procesu implementace pracovní-migrační politiky - Modré karty

Obrázek: Fázový model veřejně politického procesu (Potůček)

Seznam tabulek

Tabulka 1.1: Vzájemný vztah výzkumných cílů, výzkumných otázek a metod sběru dat.

Tabulka 1.2: Seznam zainteresovaných aktérů

Tabulka 1.3: Matice analýzy aktérů

Tabulka 1.4: Rozbor výzkumného vzorku – zprostředkovatelé

Tabulka 1.5: Rozbor výzkumného vzorku - cizinci

Seznam grafů

Graf 1.1: Vývoj počtu cizinců dle typu pobytu.

Graf 1.2: Srovnání lhůty v podávání žádostí o vystavení modré karty

Graf 1.3: Průměrná lhůta pro zpracování žádosti o pracovní povolení