

Integrace ukrajinských uprchlíků v ČR 2022+

/ Bydlení, trh práce, vzdělávání

Obsah

* Executive summary	6
Bydlení	6
Vzdělávání	7
Práce a ekonomika	8
* Technické informace	9
Autoři	9
Příspěvatelé	9
* Úvod	12
1. Předpoklady úspěšné integrace	15
1.1. Dlouhodobé a komplexní zaměření integrace	15
1.2. Adekvátní řízení a governance	16
1.3. Právní úprava statusu uprchlíků	18
2. Bydlení	21
2.1. Executive summary	21
2.2. Úvod	23
2.3. Metodologie a otázky	24
2.4. Nejlepší praxe v zahraničí	25
2.4.1. Německo během uprchlické krize 2015–2018	25
2.4.2. Jiné evropské praxe	28
2.4.3. Implikace pro Česko	29
2.5. Krátkodobá řešení a ubytování: kapacity a doporučení	30
2.5.1. Ubytovací zařízení státních a veřejných institucí	30
2.5.2. Dotované bydlení u “solidárních” domácností / pronajímatelů	31
2.5.3. Hotely a zařízení pro hromadná ubytování	33
2.5.4. Využití obecního bydlení	37
2.5.5. Komerční nájmy (výkup)	39
2.5.6. Minimální nutné využití dalších forem nouzového bydlení	40
2.5.7. Summary: Krátkodobé kapacity a důsledky pro scénáře	40
2.6. Dlouhodobá řešení a ubytování: kapacity a doporučení	41
2.6.1. Opatření k vytvoření nových bytů	41
2.6.2. Opatření k uvolnění existujících bytů pro pronájem:	43
2.6.3. Podpora nájemníků v hrazení bydlení (dávky atd.)	44
2.7. Další dopady a souvislosti integrace v bydlení	45
2.7.1. Zajištění bezpečnosti ubytování	45
2.7.2. Substandardní bydlení jen jako dočasné řešení	46
2.7.3. Zamezení segregace skrze zajištění adekvátní prostorové distribuce	46
2.7.4. Zajištění screeningu uprchlíků	47
2.7.5. Vytvoření centrální evidence bytů	47

2.7.6. Prevence rizik spojená s bydlením (škody, neuhrazení nájmu, sousedské konflikty...)	47
2.7.7. Podpora sociálně inovačních způsobů bydlení	48
2.7.8. Zapojení aktérů na regionální úrovni	48
2.7.9. Navýšení kapacit příslušných úředníků pro jednání s uprchlíky	48
2.8. Modelové průchody bydlením	49
3. Vzdělávání	53
3.1. Executive summary	53
3.2. Úvod	56
3.3. Jak správně začlenit nezletilé válečné uprchlíky do českého vzdělávacího systému?	57
3.3.1. Rozdíl mezi vzděláváním migrantů a uprchlíků	57
3.3.2. Rychlost integrace do školního prostředí	59
3.3.3. Zkušenosti z integrace uprchlíků v SRN v letech 2014–2016	60
3.3.4. Vzdělávání ukrajinských žáků v českých školách a naplněnost českých škol	62
3.3.5. Integrace ukrajinských uprchlíků – scénáře	64
3.4. Co je potřeba zohlednit při inkluzi žáka-cizince do školy vztahující se na ukrajinské uprchlíky	66
3.4.1. Mateřské školy a dětské skupiny	66
3.4.2. Základní školy	68
3.4.3. Střední školy	70
3.5. Úzká hrdla a výzvy současného systému	70
3.5.1. Systémová úroveň a výzvy na všech stupních vzdělávání	70
3.5.2. Mateřské školy a dětské skupiny	73
3.5.3. Základní školy	73
3.5.4. Střední školy	74
3.6. Dodatečné personální náklady na integraci v základním školství	74
3.7. Doporučení	76
3.7.1. Systémová řešení a opatření platná pro všechny stupně vzdělávání	76
3.7.2. Mateřské školy a dětské skupiny	78
3.7.3. Základní školy	78
3.7.4. Střední školy	79
4. Práce a ekonomika	81
4.1. Executive summary	81
4.2. Úvod a metodologie	83
4.3. Dopady imigrace na trh práce a veřejné rozpočty	83
4.4. Ukrajinci na trhu práce v ČR: Stav a scénáře vývoje	86
4.5. Hlavní faktory integrace a doporučení	89
4.5.1. Přístup na trh práce	89
4.5.2. Podpora integrace	90
4.5.3. Jazykové vzdělávání	92
4.5.4. Uznávání kvalifikací	94
4.6. Doplňková doporučení	96
4.7. Předpoklady pro úspěch	97



Executive summary

Česká republika čelí historicky bezprecedentní výzvě – potřebě pomoci stovkám tisíc uprchlíků z Ukrajiny vyhnaných útokem ruské armády a začlenit velkou část těchto uprchlíků do české společnosti způsobem, který udrží jejich lidskou důstojnost a zároveň bude i pro Česko dlouhodobě prospěšný. Pro zvládnutí tohoto úkolu při historickém rozsahu uprchlíků je třeba zohlednit kromě společenské solidarity zejména integrační strategie v oblastech **bydlení**, **vzdělávání**, **práce**, zdraví, psychologické podpory či informování.

PAQ Research, České priority a nezávislí autoři připravili tuto studii určenou zejména zástupcům veřejné správy na základě rešerší zahraničních postupů, analýzy dostupných dat a rozhovorů s více než 30 experty. Tato studie obsahuje doporučení ve třech hlavních oblastech: bydlení, vzdělávání a práce.

Lze očekávat, že velká část uprchlíků na území České republiky zůstane delší dobu a správná integrace v bydlení, zapojení dětí do vzdělávání a využití kvalifikací v pracovním životě je předpokladem pro plnohodnotné zapojení uprchlíků do české společnosti, které může být společensky i ekonomicky dlouhodobě prospěšné. Kromě **dostatečných investic, regionální distribuce úkolů, zplnohodnotnění statusu uprchlíků v sociálním systému, zlepšení datových toků a dalších obecných postupů** (viz kapitola 1) přinášíme tato klíčová doporučení.

Bydlení

Cílem v oblasti bydlení je krátkodobá stabilizace uprchlíků a ve střednědobém horizontu vytvoření vyšší nabídky v nájemním a dalších typech bydlení a související podpora, které zajistí dostatečné bydlení pro ukrajinské uprchlíky i další zranitelné části české populace. Doporučujeme:

Opatření pro mobilizaci okamžitých ubytovacích kapacit:

- * Využít zařízení ministerstev, krajů a veřejných institucí, které jsou určeny k ubytování (rekreační zařízení apod.)
- * Zajistit **maximální kapacity v hotelích** a dalších ubytovacích zařízeních – flexibilní a vyšší výkupní ceny na dobu min. 3 měsíců
- * Výrazně **zvýšit podporu pro solidární domácnosti** dlouhodobě ubytovávající uprchlíky
- * Akutně využívat obecního bytového fondu (případně nabízených komerčních nájmu)
- * **Co nejomezeněji** využívat dalších forem **nouzového bydlení** (stanová města, tělocvičny, masové segregované modulární bydlení)

Ve vytváření krátkodobých kapacit by mělo dojít k delegování na kraje (určení potřebných kapacit a dodání prostředků) a z nich na nižší regionální jednotky.

Střednědobá a dlouhodobá opatření pro posílení nabídky:

- * Garantovat komerční nájemní bydlení
- * **Zrychlit** rekonstrukci obecního bytového fondu (rychlé a adekvátní financování)
- * **Podpořit rekonstrukci** soukromého bytového fondu, pokud je následně určen pro pronájem ohroženým skupinám (dotační a úvěrové nástroje)
- * Upravit **daňové** politiky **motivující k pronájům** a uvolňování prázdných nemovitostí
- * Desegregovat dlouhodobější modulární bydlení

Finanční a sociální podpora v bydlení:

- * Zpřístupnit příspěvek na bydlení (od počátku pobytu, snížit admin. náročnost)
- * Zprůchodnit dávky v mimořádné okamžité pomoci (MOP) pro uchycení v komerčním nájmu (splátka nájemní kauce + jednoho nájmu)

Vzdělávání

Cílem v integraci uprchlíků do vzdělávacího systému je zajistit zdravý vývoj dětí a mladistvých a umožnit jejich další rozvoj a integraci do české společnosti. Zabývali jsme se stupni vzdělávání od MŠ až po SŠ. Je klíčové proaktivně i reaktivně v návaznosti na bydlení a mobilitu uprchlíků efektivně pracovat se sítí základních škol určených pro integraci. Varujeme před zakládáním plně ukrajinských škol kvůli riziku segregace. Doporučujeme:

- * Od začátku pracovat na **integraci ukrajinských dětí do hlavního vzdělávacího proudu** – i při dočasné existenci ukrajinských tříd doporučujeme intenzivní výuku češtiny, systematické budování kapacit ve školství a nastavení mechanismů, které zabrání segregaci.
- * **Programově a postupně vybrat 1500-2500 ZŠ určených pro poskytování integračních tříd založených na výuce češtiny jako dalšího jazyka (ČDJ)**, psychosociální péči a navázání na ukrajinské kurikulum. Zjednodušit dočasné zakládání a zvyšování kapacit dětských skupin a MŠ.
- * V určených ZŠ **financovat pozice učitele ČDJ, adaptačního koordinátora a normovaného asistenta pedagoga** při otevření profese např. studentům pedagogických fakult. Náklady na intenzivní šestiměsíční program s další šestiměsíční navazující podporou v základním školství vyčísľujeme na zhruba 1,2 až 2,1 mld. Kč podle počtu uprchlíků.
- * Maximálně **odstraňovat bariéry v přístupu ke vzdělávání**. Zajistit finanční účast státu na poplatcích v dětských skupinách. Umožnit “přestupy” z příbuzných oborů mezi ukrajinskou a českou střední školou. Odstranit jazykové bariéry v přijímacích zkouškách. Upravit, aby žáci-uprchlíci prospěli do dalšího ročníku. Automatizovat materiální pomoc bez doporučení ŠPZ, zajistit přístup k bezplatnému stravování.

- * Rozšířit **systém finanční podpory výuky češtiny jako dalšího jazyka** do dětských skupin, nižších ročníků MŠ, a především na SŠ.
- * Dynamicky **mapovat a zveřejňovat naplněnost sítě škol a dětských skupin** podobně, jako se zlepšily databáze během pandemie covid-19. Kde to místní podmínky umožní, **omezit podíl ukrajinských žáků ve škole na max. 20 % pro zamezení segregace.**
- * Připravit **online kurz pro pedagogické pracovníky** pro poskytnutí základní psychosociální diagnostiky a péče dětem-uprchlíkům pro efektivní využití sítě psychologů/ psychiatrů (triage systém).
- * Pokračování **poskytování bezpečného prostředí, jazykové přípravy a integrace žáků-uprchlíků přes letní prázdniny** zajištěním bezplatných táborů či kurzů nebo pokračováním výuky přímo ve školách a školských zařízeních.

Práce a ekonomika

Cílem v integraci na trh práce by mělo být maximální využití kvalifikací a schopností přicházejících Ukrajinců a Ukrajinek (včetně pečujících profesí, zdravotnictví, vzdělávání apod.) a zabránit vytlačování do nízkokvalifikovaných pozic a prekarizovaných forem práce (agenturní apod.). Toto by bylo neoptimální z hlediska alokace pracovní síly a produktivity. Navíc to může vést k tlaku na mzdy a zaměstnanost v těchto segmentech (odmítání migrace majoritní společnosti) a posílení segregace (život na ubytovnách aj. specifických lokalitách). Doporučujeme:

- * Rychlejší **možnost získání trvalého pobytu** (započítání pobytu uprchlíků do doby nutné pro získání trvalého pobytu)
- * **Výrazně posílit a urychlit možnost uznávání kvalifikací** – revize seznamu regulovaných profesí, rozšíření a zrychlení kapacit nostrifikace, standardizovat a zrychlit proces zkoušek pro prokázání profese, umožnit prokázání způsobilosti přes zaměstnavatele, zrušit poplatky za uznávání kvalifikací
- * Vytvořit **evidenci zaměstnání uprchlíků a systém asistence** na trhu práce – například těm, kteří našli jen zaměstnání výrazně pod deklarovanou kvalifikací
- * **Výrazně posílit jazykové vzdělávání dospělých** – zavedení povinné a bezplatné jazykové výuky, podpora a odpovědnost zaměstnavatelů za jazykové vzdělání, posílení nabídky v oblasti jazykových škol a online kurzů.
- * Zajistit **dostupnost dětských skupin a předškolního vzdělávání** pro ukrajinské děti během pracovní doby jejich rodičů.
- * **Bojovat s šedou ekonomikou** – například regularizací současných ilegálních pobytů a zaměstnání v ukrajinské diaspoře, posílením kontrolní činnosti a administrativní jednoduchostí legálního zaměstnávání cizinců

Každá kapitola nabízí vlastní manažerská shrnutí obsahující více doporučovaných řešení.

Technické informace

Autoři

Studie je dílem autorů Štěpán Kment, Daniel Prokop, Matyáš Levinský (všichni PAQ Research), Ladislav Frühauf, Monika Jírotka, Jakub Kříkava, Gabriela Lazárková, Petr Pleticha, Alexandre Reznikow (všichni České priority), Štěpán Mikula (Masarykova univerzita), Jakub Backa (právník v kooperaci s PAQ Research), Aleš Flídr (Oxford University v kooperaci s PAQ Research). Autorství jednotlivých kapitol je uvedeno u nich.

Příspěvatelé

Studie vznikla za přispění a konzultace následujících expertů a pracovníků:

Příspěvatelé a konzultanti pro kapitolu Bydlení

- * Daniel Hůle – Člověk v tísni
- * Štěpán Ripka – Platforma pro sociální bydlení & MŠMT
- * Daniel Topinka – SocioFactor, Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
- * Roman Matoušek – MMR – ASZ
- * Adam Beran – DataRhymes datové analýzy
- * Lenka Herčíková – Centrum pro cizince – Jihomoravský kraj
- * Tomáš Hoření Samec – Sociologický ústav AV ČR
- * Marie Jelínková – FSV UK
- * Daniel Kerber – More Than Shelters (MTS)
- * Jiří Klíma – MMR
- * Jan Klusáček – Platforma pro sociální bydlení & MŠMT
- * Kateřina Kopečná – InBaze
- * Rostislav Mazal – MMR
- * Marta Miklušáková – MPSV
- * Marie Mohylová – MMR
- * Filip Pospíšil – Centrum pro společenské otázky – SPOT
- * Lenka Šafránková Pavlíčková – Magistrát Brno
- * Martin Šimáček – CSSP
- * Jan Školník – Agentura pro rozvoj Broumovska
- * Barbora Špicarová Stašková – MPSV
- * Blanka Tollarová – Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty
- * Lucie Trlifajová – Sociologický ústav AV ČR

Příspěvatelé a konzultanti pro kapitolu Vzdělávání

- * Kristýna Titěrová – META, o.p.s.
- * Jakub Drbohlav – MŠMT
- * Karel Gargulák – PAQ Research
- * Tomáš Habart – Člověk v tísni
- * Michaela Kučerová – Člověk v tísni
- * Ondřej Lněnička – Základní škola profesora Švejcara
- * Jan Mušuta – MŠMT
- * Jiří Němec – Základní škola Kostel n. Ohří
- * Dorota Šuránová – Člověk v tísni

Příspěvatelé a konzultanti pro kapitolu Práce a ekonomika

- * Anna Dumont – MPSV
- * Tomáš Ervín Dombrovský – LMC
- * Markéta Holečková – MŠMT
- * Eva Jermanová – MŠMT
- * Filip Pertold – CERGE-EI
- * Michal Šoltés – UK
- * Daniel Topinka – SocioFactor a FF UP v Olomouci

Ostatní příspěvatelé a konzultanti (scénáře a integrace obecně)

- * Martin Šimáček – CSSP
- * Eliška Filová – NATO
- * Jan Hněvkovský – Gov Lab
- * Jan Kofroň – Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy
- * Martin Rozumek – OPU
- * Jiří Vízek – ICP

Informace o vydání

- * Datum vydání: 16.3.2022
- * Verze: první plná verze
- * Copyright: PAQ Research a České priority

Kontakty pro média:

- * Daniel Prokop, PAQ Research, daniel.prokop@paqresearch.cz, +420 608 333 902
- * Štěpán Kment, PAQ Research, stepan.kment@paqresearch.cz, +420 725 510 142
- * Ladislav Frůhauf, České priority, ladislav@ceskepriority.cz, +420 723 866 277
- * Alexandre Reznikow, České priority, alex@ceskepriority.cz, +420 776 487 859

NO WAR IN
UKRAINE



Úvod

Válka na Ukrajině je existenční krizí, která se bytostně dotýká Ukrajinců, ale i nás v ČR. Vlastní historická zkušenost nás vybízí k tomu, abychom při pomoci uprchlíkům z Ukrajiny byli nejen solidární, ale abychom pomáhali co nejefektivněji a systematicky. Tato situace svými důsledky samozřejmě dopadá i na ČR a vytváří a bude vytvářet komplexní společenské výzvy.

Při jejich předvídání, proaktivním řešení a celospolečenské spolupráci se však zároveň jedná i o příležitosti – umožňuje nám odemknout dříve nezměnitelné stavy. Příliv uprchlíků a jejich integrace mimo nezpochybnitelných náročností přináší i společenský, kulturní a pracovní potenciál. Pokud jej budeme umět krátkodobě i dlouhodobě zhodnotit, může nám to pomoci v řešení celospolečenských problémů ČR.

Řešení stávající humanitární krize a také dlouhodobější integrace je dynamický a obousměrný proces, který vyžaduje značné úsilí všech zúčastněných stran. Jde jak o připravenost uprchlíků přizpůsobit se hostitelské společnosti, aniž by se museli vzdát své vlastní identity a kultury, tak o připravenost ze strany hostitelských komunit, veřejnosti a institucí, které uprchlíky přijímají a mají za úkol uspokojit jejich různorodé potřeby. Proces adaptace a následné integrace je složitý a postupný a zahrnuje odlišné, ale vzájemně propojené právní, ekonomické, sociální a kulturní dimenze, z nichž všechny jsou důležité pro schopnost uprchlíků se úspěšně integrovat jako plnohodnotní členové hostitelské společnosti (UNHCR, 2013¹).

Z předchozích českých i zahraničních zkušeností, literatury a expertních rozhovorů jsme identifikovali oblasti intervencí a služeb, které bude muset zajistit český stát ve spolupráci s neziskovým sektorem, byznysovou sférou, experty a akademickou sférou i s jednotlivými dobrovolníky a veřejností. Hlavní oblastmi jsou zejména tyto:

- * Fyzická bezpečnost
- * Přímá finanční a materiální podpora
- * Bydlení
- * Zdravotní péče
- * Vzdělávání a péče o děti
- * Pracovní zapojení
- * Psychologická podpora
- * Informovanost a komunikace k uprchlíkům
- * Kulturní integrace a akceptace majoritní společností

Úspěšné řešení situace je podmíněno třemi klíčovými předpoklady. Prvním je to, aby se k řešení situace přistupovalo s dlouhodobou perspektivou a s ohledem na lidské potřeby

¹ UNHCR (2013), Refugee Integration Capacity and Evaluation in Europe. A New Beginning: Refugee Integration in Europe. [HTTPS://WWW.UNHCR.ORG/PROTECTION/OPERATIONS/52403d389/NEW-BEGINNING-REFUGEE-INTEGRATION-EUROPE.HTML](https://www.unhcr.org/protection/operations/52403d389/new-beginning-refugee-integration-europe.html)

samotných uprchlíků. Dále je nezbytné adekvátní řízení a koordinace všech aktérů a činností na centrální, krajské a municipální úrovni. Jako třetí nezbytný předpoklad je vnímána jistota ohledně právního statusu, a tedy možnosti dlouhodobě se zdržovat na území ČR. Těmto třem aspektům se věnujeme v následující kapitole [Předpoklady úspěšné integrace](#).

Z výše uvedených oblastí intervencí a služeb jsme v následujících kapitolách rozpracovali ty, které se v době vypracování této studie jeví jako nejpalčivější:

- * [Bydlení](#)
- * [Vzdělávání](#)
- * [Práce a ekonomika](#)

Ostatní oblasti integračního úsilí jsou také velmi důležité a některým z nich se okrajově věnujeme ve vybraných kapitolách. Tyto oblasti budou případně adresovány v dalších verzích této studie anebo v rámci návazných aktivit. Zároveň věříme, že ostatní odborné organizace, think tanky a jednotliví experti přispějí k analýzám návrhům řešení integrace ukrajinských uprchlíků.

Východiska naší studie – scénáře migrace

Celá studie je zasazena do pochopení současné komunity. Pracovní migrace z Ukrajiny dlouhodobě představuje nejvýznamnější migrační tok z třetích zemí. Ukrajinská diaspora v posledních letech rychle rostla: mezi lety 2015 a 2020 se zvýšila o 36 % na cca 150 000 občanů. Detailnější popis současné diaspory je obsažen v [Příloze 1](#).

Následkem ruské invaze na Ukrajinu se tato komunita minimálně zdvojnásobí a její demografická struktura se výrazně změní. Extrapolace z předchozích válečných konfliktů i odhady analytiků nám nedovolují vyloučit ani příchod více než 1,2 milionu ukrajinských uprchlíků do ČR v následujících měsících a letech. **Pro zjednodušení pracujeme se dvěma modelovými scénáři. 1. nízký (příchod 300 tisíc uprchlíků) a 2. vysoký (příchod 500 tisíc).**

V současné době je možné i překročení vysokého scénáře. Předpokládáme ale, že v tom případě bude nutné aktivovat relokační mechanismy do jiných zemí a dlouhodobými důsledky těchto scénářů se tak nezabýváme.

Klíčovým poznatkem z předchozích konfliktů je potřeba počítat s **dlouhodobým pobytem většiny příchozí populace**. Například studie RAND kombinující poznatky z 54 různých konfliktů zjistila, že v horizontu 10 let se průměrně nevrací více než 30 % uprchlíků. V našich analýzách předpokládáme, že kvůli existující ukrajinské diaspoře, destabilizaci a poničení velké části Ukrajiny a možnému rozdělení sfér vlivu, zůstane i v Česku většina uprchlíků delší dobu. Více detailů o odhadech a použitých scénářích vývoje je popsáno v [Příloze 2](#).



1. Předpoklady úspěšné integrace

Autoři: Daniel Prokop (PAQ Research), Ladislav Frühauf, Monika Jirotko (oba České priority), Jakub Backa

[Příspěvatelé a konzultanti](#)

1.1. Dlouhodobé a komplexní zaměření integrace

V naší studii vycházíme z předpokladu, že většina uprchlíků, kteří v Česku zůstanou v řádu měsíců, zde může zůstat dlouhodobě. Toto očekávání je založeno na studii předchozích uprchlických vln (70 % uprchlíků zůstává v hostitelských zemích 10 a více let), ničivém průběhu konfliktu na Ukrajině i faktu rozsáhlé ukrajinské diaspory v ČR. Dlouhodobější setrvání předpokládáme u nízkého i vysokého migračního scénáře (300, respektive 500 tisíc uprchlíků) s tím, že u vyšších scénářů předpokládáme nutnost relokace v rámci EU.

Z těchto předpokladů, zkušeností z postupů během minulých zahraničních uprchlických vln i rozhovorů s experty vycházejí některá obecná doporučení v hlavních principech integrace:

- / 1 / Nesoustředit se primárně na redukci** prvotních veřejných nákladů. Kromě etické pochybnosti je třeba vnímat, že dlouhodobé společenské náklady a přínosy přijetí uprchlíků z Ukrajiny závisí na kvalitě jejich integrace do české ekonomiky a vzdělávání a ty násobně překračují možné vstupní náklady na zajištění bydlení, asistenci na trhu práce či ve vzdělávání.
- / 2 / Vyčlenit ve všech hlavních oblastech dostatečné prostředky na integraci** uprchlíků. Analýzy předchozí integrace uprchlíků v Evropě ukazují, že čím kvalitnější začlenění do společnosti proběhne, tím vyšší je návratnost ve střednědobém a dlouhodobém horizontu pro hostitelskou zemi a její ekonomiku. Jen rozdíl na odvedených sociálních a zdravotních odvodech a daních určený budoucí výší a legalitou příjmů může činit zhruba 10 miliard korun ročně u 100 tisíc pracujících² a další přínosy – využití kvalifikací pro konkurenceschopnost ekonomiky, vyrovnání stárnutí populace, přínosy druhé generace dobře vzdělaných imigrantů – jsou ještě mnohonásobně vyšší.

² Modelový příklad rozdílu mezi odvody a daněmi z průměrné mzdy a minimální mzdy či částečně zdaněné činnosti.

- / 3 /** Kvůli výše uvedenému a faktu, že většina příchozích uprchlíků jsou ženy s dětmi a s velmi širokým spektrem kvalifikací na trhu práce, by **nemělo být primární strategií vyvíjet extrémní tlak na jakoukoli okamžitou pracovní aktivitu** a samostatnost na trhu bydlení (například absencí podpory), pokud by bylo cenou směřování do prekarizovaných či pololegálních forem práce, bydlení v substandardních a nebytových podmínkách (ubytovny), nevyužití pracovních kvalifikací například v pečujících profesích a dlouhodobé vytlačení na periferii společnosti a špatná integrace ve vzdělávání.
- / 4 /** Zajistit návaznou **celostní podporu**, která zohledňuje traumata uprchlíků. Při kontaktu v oblastech bydlení a vzdělávání provádět depistáž a psychosociální pomoc uprchlíkům či pomáhat v kontaktu s blízkými na Ukrajině apod.
- / 5 /** Pro udržení společenské koheze a solidarity **současně s pomocí uprchlíkům adekvátně podporovat českou populaci** v době zvyšujících se cen energií a dalších komodit: zpřístupnění příspěvku na bydlení, finanční podpory nízkopříjmových pracujících převedením nevyčerpané slevy na poplatníka do daňového bonusu, zvýšení existenčního minima, anebo snížením regulované složky ceny energií.
- / 6 /** Podporovat zásadní **roli nevládních neziskových organizací (NNO)**. Zejména kvůli evropsky podprůměrným výdajům ČR na sociální oblast a sociální služby bude v prvním roce nutné delegování části činností na nevládní organizace. Je třeba systematicky podpořit finanční zdroje pro NNO a tím je podporovat v procesu dlouhodobé integrace ukrajinských uprchlíků. Určit implementační partnery (NNO, školy, firmy atd.), kteří se budou podílet na integračních projektech.
- / 7 /** **Stanovit si cíle a sledovatelné KPIs** pro různé časové periody (červen 2022, prosinec 2022, červen 2023). Například: kolik dětí bude začleněno do hlavních proudů českého základního a středního školství; kolik lidí bude maximálně bydlet v nouzových / segregovaných / nevyhovujících typech bydlení; jaká by měla být maximální míra pracovní neaktivity dospělých a zastoupení práce výrazně pod úroveň kvalifikace; apod.

1.2. Adekvátní řízení a governance

Zahraniční a předchozí domácí zkušenosti ukazují, že podobné krizové situace jsou extrémně komplexní a náročné na řízení. Je tomu zejména kvůli nemožnosti se na ně adekvátně připravit, velkému počtu různých dotčených aktérů a komunikačním bariérám. Dále se typicky vyskytuje vysoké množství různých dílčích lokálních problémů, které je potřeba řešit současně a ve vzájemném souladu. Přirozeně tedy může docházet ke značným neefektivitám, kterým jde ale do jisté míry předcházet.

Správné zvládnutí krize tedy vyžaduje extrémně vysoký stupeň koordinace, aby byla jednotlivá opatření a intervence skutečně účinné a efektivní. Je obecně vhodné vybudovat stálý a respektovaný řídicí aparát a zavést jasná pravidla, která zajišťují maximální informovanost rozhodovatelů a schopnost jejich rozhodnutí doručovat. Proto doporučujeme následující opatření:

- / 1 /** Ustanovit **silný centrální řídicí tým** s rozhodovacími a řídicími pravomocemi. Tento tým musí mít přímé silné napojení na rozsáhlé informace z terénu, dostatečné analytické zázemí a komunikační, koordinační kapacity a pevně stanovenou governance, která překračuje resortní limity. Zároveň je potřeba zajistit adekvátní personální vybavení, které bude dočasně potřeba zřejmě částečně zajistit i externími zdroji. Takový meziresortní tým bude zaměřen na komplexní řešení krátko- i dlouhodobých otázek integrace a jeho působnost jde nad rámec ÚKŠ.
- / 2 /** Iniciovat vznik a navázat spolupráci s **mezioborovým týmem odborníků** za účelem mapování uprchlické situace, vytváření konkrétních návrhů k řešení krizových situací a podpory komunikace směrem k veřejnosti. Do tohoto týmu zahrnout mimo jiné zástupce samotných uprchlíků a také členy ukrajinské diaspory.
- / 3 /** Zřídit po vzoru Německa či Itálie kvalitní **meziresortní registr uprchlíků**, který státní správě dlouhodobě umožní s rodinami uprchlíků pracovat v oblastech bydlení, práce a vzdělávání. Tento registr musí kromě kontaktních informací obsahovat i údaje meritorní (vzdělávání a pracovní kvalifikace, věk dětí atd.) a další strany by měly mít povinnost jej aktualizovat (ÚP, školy, zaměstnavatelé).
- / 4 /** Na druhé straně **co nejrychleji posílit práci s centrální datovou evidencí kapacit vzdělávání, bydlení a práce – například** aktualizovaná evidence obsazenosti a dostupnosti škol a školek pro rodiny uprchlíků, centrální evidence dostupného bydlení různých typů, sdílení dat o nabídkách práce, a to jak mezi regiony (možná relokační) tak mezi státní správou (ÚP) a soukromými portály. Navázat pro jejich zprovoznění spolupráci s IT odborníky ze soukromého sektoru. Otevřít data veřejné sféry tak, aby se další aktéři mohli do řešení smysluplně zapojovat.
- / 5 /** Ve spolupráci s akademickou sférou implementovat do zaváděných programů a politik **základní evaluační mechanismy**, které by umožnily jejich průběžnou optimalizaci a také finální vyhodnocení. Toto umožňuje dlouhodobě výrazně redukovat veřejné náklady.
- / 6 /** V regionálním řízení problémů v oblasti bydlení, vzdělávání a práce **kombinovat přístup** přirozeného začlenění (dosud aplikováno v ČR) a řízení regionálních kapacit a relokační uprchlíků. Kvůli rozsáhlé ukrajinské diaspoře a kulturní blízkosti nemá cenu plně replikovat německý model regionální alokace uprchlíků. Ale má smysl krajům a jim podřízeným celkům zadat potřebné kapacity v oblasti bydlení a vzdělávání a dát jim k tomu prostředky a tyto kapacity využívat pro uprchlíky, u nichž nedojde k přirozenému začlenění přes lokální diasporu a NNO. Jinak hrozí neřešitelná kumulace problémů v Praze a některých dalších oblastech a současného nevyužití kapacit v jiných částech ČR.
- / 7 /** Připravit robustní **komunikační strategii** na všechny cílové skupiny. Zejména strukturovaně a včas komunikovat krátkodobé a dlouhodobé výzvy a strategie, kterými na ně stát chystá reagovat. V komunikaci zdůrazňovat morální odpovědnost a vděčnost všem, kdo se podílí na zvládání situace (občané, NNO, zaměstnanci státu). Kromě vědomí dlouhodobých přínosů integrace je právě důsledná komunikace a související důvěra institucím klíčovým předpokladem pro udržení veřejné podpory.
- / 8 /** V neposlední řadě doporučujeme **zapojit ukrajinskou i ruskou a běloruskou diasporu do procesu rozhodování** za účelem kontinuálního mapování jejich potřeb a reakcí na aplikované intervence.

1.3. Právní úprava statusu uprchlíků

Obecně k právnímu režimu cizinců v ČR

Právní status cizinců v ČR upravují dva základní právní předpisy: zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, řeší otázku legálního a nelegálního pobytu na území ČR u těch cizinců, kteří nežadají o mezinárodní ochranu. Zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, pak stanovuje postupy u těch cizinců, kteří jsou žadateli o mezinárodní ochranu.

Speciální právní úprava pro ukrajinské uprchlíky

V rámci probíhající uprchlické krize se vláda odklonila od obecné právní úpravy, když uprchlíky nesměřovala k podávání žádostí o mezinárodní ochranu, což by s sebou neslo nutnost vedení zdoluhavého řízení o udělení mezinárodní ochrany, nýbrž jim udělovala tzv. speciální vízum za účelem strpění na území. Následně došlo na úrovni Rady EU k aktivaci institutu tzv. dočasné ochrany, který se v ČR řídí zák. č. 221/2003 Sb. o dočasné ochraně cizinců. Tato by měla být uprchlíkům přiznávána na dobu jednoho roku s možným prodloužením o další dva roky, tedy celkem na 3 roky.

Parlament v současné době ve stavu legislativní nouze projednává soubor zákonů, které dosavadní režim dočasné ochrany v mnoha ohledech modifikují. Uprchlíci mohou o dočasnou ochranu žádat jak na MV ČR, tak u PČR, odpadá jim tak povinnost dostavit se do přijímacího střediska a setrvat zde po dobu úvodního zpracování žádosti. Pokud uprchlíci nemají cestovní doklad, může jim být v souvislosti s udělením dočasné ochrany vydán ze strany ČR. Oproti žadatelům o mezinárodní ochranu mohou navíc držitelé dočasné ochrany volně cestovat po celém území Schengenského prostoru. Dočasnou ochranu mohou obdržet také cizinci, kterým byl uložen trest vyhoštění. Tento se ale neruší, pouze se jeho vykonání odkládá po dobu udělené dočasné ochrany.

Uprchlíci budou mít dále nárok na bezplatné zdravotní pojištění, a to zpětně od 24. 2. 2022. Zároveň budou mít otevřený přístup na pracovní trh. K zaměstnání tak nebude nutné žádné pracovní povolení, pracovní karta apod. Při nostrifikaci vzdělání budou uprchlíci osvobozeni od správních poplatků a vláda dále projednává zjednodušení uznávání některých profesních kvalifikací. Uprchlíci budou mít zároveň nárok na speciální humanitární dávku ve výši 5 000 Kč za měsíc, a to nejdéle po dobu prvních 5 měsíců poskytování dočasné ochrany.

V oblasti vzdělávání budou mít uprchlíci zjednodušený přístup do českého školského systému a ředitelé škol budou navíc moci pro uprchlíky v zájmu jejich adaptace upravit vzdělávací obsah.

Nedostatky aktuální právní úpravy a doporučení změn

I když je speciální právní úprava dopadající na ukrajinské uprchlíky výrazně vstřícnější než obecné právní předpisy zabývající se cizinci v ČR, lze v ní identifikovat několik nedostatků, které by měly být do budoucna vyřešeny.

Obecně platí, že pokud chce cizinec pocházející ze zemí mimo EU získat v ČR povolení k trvalému pobytu, musí doložit, že měl v ČR předchozí pobyt po dobu alespoň 5 let. Do této doby se ale období dočasné ochrany nezapočítává, přičemž ani připravovaná legislativa na tom nemá nic změnit. Tuto skutečnost považujeme za zásadní nedostatek nově vznikajícího právního režimu ukrajinských uprchlíků, jelikož tito nyní nemají žádný středně – až dlouhodobý výhled pro svůj další život v ČR. Po skončení dočasné ochrany by za stávající situace museli požádat o jedno ze standardních dlouhodobých víz pro cizince a následně čekat dalších 5 let na možnost trvalého pobytu v zemi.

Stát sice pro uprchlíky zavádí speciální humanitární dávku, avšak zároveň jim neumožňuje dosáhnout na některé stávající dávky. Uprchlíci mohou žádat o dávky v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc), avšak o dávky státní sociální podpory (přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na bydlení, porodné, pohřebné) mohou žádat teprve po roce pobytu v ČR.

Pokud by uprchlík, který podal žádost o dočasnou ochranu, následně podal žádost o mezinárodní ochranu (tj. azyl nebo dočasnou ochranu), bude řízení o mezinárodní ochraně po dobu trvání dočasné ochrany přerušeno. Tento postup má patrně vyloučit zahlcení MV žádostmi o mezinárodní ochranu v prvních týdnech uprchlické krize, avšak vzhledem k tomu, že řízení o udělení mezinárodní ochrany trvá obvykle několik měsíců, někdy i let, způsobuje další výraznou nejistotu v právním postavení uprchlíků. Zejména přímo pronásledované osoby, které by mohly mít nárok na azyl, podáním žádosti o dočasnou ochranu oddálí případné udělení azylu o několik let, o čemž patrně nebudou náležitě informovány.

Doporučení

- * **Započíst dobu dočasné ochrany** do doby nutné pro získání trvalého pobytu a/nebo zkrátit dobu nutnou pro získání trvalého pobytu.
- * **Zpřístupnit dávky státní sociální podpory** pro uprchlíky **okamžitě** po získání dočasné ochrany.
- * **Zkrátit** dobu, po kterou je řízení o udělení mezinárodní ochrany přerušeno během trvání dočasné ochrany, např. na první 3 měsíce trvání dočasné ochrany.



2. Bydlení

Autoři: Daniel Prokop, Matyáš Levinský (oba PAQ Research), Gabriela Lazárková, Alexandre Reznikow (oba České priority)

[Příspěvatelé a konzultanti](#)

2.1. Executive summary

V oblasti bydlení po konzultaci s experty počítáme, že v rámci dvou scénářů (postupný příchod 300 až 500 tisíc uprchlíků) si maximálně $\frac{1}{3}$ přichozích zajistí dostatečně kvalitní dlouhodobější ubytování přes existující ukrajinskou diasporu komerčně či bez asistence (tedy mimo ubytovny a zcela nevyhovující přeplněné nájmy). Za těchto podmínek to znamená řešit krátkodobě bydlení pro 165 až 330 tisíc uprchlíků, tedy zhruba pro 55 až 110 tisíc domácností (předpoklad tři členů). Při předpokládaném setrvání $\frac{2}{3}$ pak pro 110 až 220 tisíc uprchlíků, respektive 35 až 70 tisíc domácností dlouhodobě.

Hlavními riziky neřešené otázky bydlení je přechod rodin s dětmi do ubytoven a jiných nevyhovujících forem bydlení vč. bezdomovectví; tlak na okamžitý zisk agenturní / prekarizované / low-skilled či i pololegální formy práce, posílení závislosti na zprostředkovatelích těchto prací a nevyužití potenciálu kvalifikací pracovníků z Ukrajiny; vysoká mobilita rodin a koncentrace v místech nízkokvalifikované práce, která povede k prostorovému a sociálnímu vyloučení; a dlouhodobě pak také všechny dopady tohoto vyloučení na horší začlenění do vzdělávání, zdravotní stav a v dalších oblastech.

Úkolem opatření bydlení je uvolnění maximálního množství dočasných ubytovacích kapacit a posílení nabídky a dostupnosti nájemního bydlení a dalších forem bydlení ve středně a dlouhodobém měřítku, a to pro ukrajinské uprchlíky i další zranitelnou českou populaci.

Obecně doporučujeme **regionálně delegovat odpovědnosti a finance – tedy například definovat očekávané kapacity, které mají zajistit kraje** a jim podřízené celky, a vyčlenit jim na to finance.

Okamžitá opatření – mobilizace rychle dostupných forem dočasného bydlení

V mobilizaci okamžitých kapacit je třeba počítat s vyšší finanční náročností a řídit pořadí těchto kapacit tak, aby nejvíce nevyhovující a poškozující formy bydlení (např. masové bydlení ve stanových táborech) přišly na řadu jako poslední a na co nejkratší dobu. Doporučujeme:

- / 1 / Využití kapacit ubytoven ministerstev a dalších veřejných institucí** – kromě zařízení pro ubytování azylantů využít i rekreační objekty ministerstev a rekreační a obytné objekty dalších složek veřejné správy (armáda, Lesy ČR, školy). Celková kapacita je ale velmi omezená a nelze spoléhat jen na tento pilíř. *Celková kapacita: jednotky až 20 tisíc osob*
- / 2 / Zajištění kapacit v ubytovacích zařízeních (hotely, penziony)**. Vysoká využitelnost do června 2022, poté výrazně roste obsazenost turismem. Doporučujeme po vzoru Německa hromadný dlouhodobý státní nákup kapacit (min. do června). Výrazně zvýšit cenovou hladinu ze současných 180 Kč na flexibilní podporu 250 až 550 Kč denně na osobu podle typu zařízení a regionu (možno nastavit stropy přes % tržní ceny v daném objektu). *Celková kapacita: až 60 tisíc lůžek při udržení přijatelné cenové hladiny*
- / 3 / Vyšší podpora solidárních domácností ubytovávajících uprchlíky**, tedy vygenerování dlouhodobé nabídky na straně nevyužívaných privátních nemovitostí na dobu např. jednoho roku. Krátkodobý i dlouhodobý efekt. Pozitivním vedlejším účinkem je podpora českých domácností. Z analýz cenové citlivosti a alternativních cest doporučujeme podporu až 4 tisíce na ubytovanou osobu / měsíc. Možná regionální diferenciací či degrese podle počtu osob, doporučujeme podmínit podporu dlouhodobě udržitelnými podmínkami a nastavit systém omezování podpory v čase. *Celková kapacita: 15 až 130 tisíc osob dlouhodobě dle míry podpory*
- / 4 / Akutní využití obecního bytového fondu a komerčních nájmu** – z dostupných dat o obecním bytovém fondu a odhadu expertů o jeho okamžité využitelnosti odhadujeme, že v krátkodobém horizontu lze mobilizovat cca 8 až 10 tisíc obecních bytů. Dále lze využít krátkodobý výkup komerčních nájmu (jednotky tisíc nabízených bytů). *Celková kapacita: až 30 tisíc osob v obecním a do cca 15 tisíc v komerčním bydlení*
- / 5 / Minimální nutné využití dalších forem nouzového bydlení** – uvolnění kapacit tělocvičen, stanová města, dovezené (rychle budovatelné) modulární bydlení. Nutné zajištění bezpečnosti rodin, sociální péče, prevence problémového chování apod. a minimalizace délky pobytu. *Celková kapacita: zcela minimalizovat jako zbytkový mód k 1-4*

Opatření k uvolnění bytového fondu ve středně a dlouhodobé perspektivě

Ihned je nutná i příprava opatření, která vedou k přesunu kapacit z hotelového (1), části dobrovolného domácnostního a obecního ubytování (2,3) a veškerého nouzového ubytování (4-5) do standardního bydlení v horizontu července 2022 až roku 2023. Reagují také na celkový nedostatek nabídky nájemního bydlení:

- / 1 / Garantované komerční nájemní bydlení** – stát či municipalita ručí soukromým pronajímatelům za potenciální škody či nesplácení nájmu a tím uvolňují vyšší kapacity nájemního bydlení. Nutné výrazné zjednodušení současné podoby v ČR.
- / 2 / Rekonstrukce a výstavba obecního bytového fondu** – zrychlit rekonstrukci všech obecních bytů a přípravu nových obecních bytů rozšíření státních a evropských nástrojů financování.
- / 3 / Podpora rekonstrukcí a výstavby soukromých objektů** – vytvoření nástrojů, které budou moci soukromé osoby využít pro kofinancování nebo úvěrování

rekonstrukce či stavby nemovitostí, pokud v nich dlouhodobě a ve standardních podmínkách poskytnou nájemní bydlení uprchlíkům či jiným ohroženým skupinám.

/ 4 / Modulární bydlení – výstavba omezeného počtu modulárního bydlení. A to způsobem, který doplní kapacity bydlení v regionech, kde to je třeba (například vysoká absorpční kapacita trhu práce a škol, ale nízká nabídka bydlení) a omezí prostorovou segregaci (např. maximálně 4 jednotky / rodiny v lokaci).

/ 5 / Úprava daňové politiky pro zvýšení nabídky nájemního bydlení – odpuštění či snížení daně z pronájmu, případně dočasné a selektivní posílení daně z nevyužitých nemovitostí (byty bez trvalého bydliště ve větších městech) s možností plně se vyvázat z platby daně z jakékoliv nemovitosti ubytováním uprchlíků.

Podpora finanční dostupnosti (dávky)

/ 1 / Zpřístupnění příspěvku na bydlení – zajištění, aby na něj měli nárok i uprchlíci v současném statusu, uvolnění striktní hranice 35 % příjmu v Praze a zjednodušení dokládání příjmů a výdajů.

/ 2 / Úprava a zprůchodnění dávky v mimořádné okamžité pomoci (MOP) – využití pro splátku nájemní kauce + jednoho nájmu, výrazně menší přísnost posuzování okolností (úspory, příjmy atd.)

2.2. Úvod

Úspěšné začlenění uprchlíků z Ukrajiny v bydlení je klíčovým předpokladem pro integraci v dalších oblastech. Stabilní, bytové a prostorově nesegregované bydlení souvisí podle dřívějších studií jak s uplatněním na trhu práce, tak s mírou úspěšnosti dětí ve vzdělávání.³

V analýze potřeb na trhu s bydlením vycházíme ze dvou scénářů počtu příchozích uprchlíků (300 tisíc, 500 tisíc). Konzultující experti popisují, že zejména v rámci prvních 100 tisíc uprchlíků řada většina našla samostatné ubytování – ale často v dobrovolnických domácnostech či přes lokální diasporu v přeplněných nájmech či ubytovnách, takže u nich může znovu vzniknout potřeba bydlení. V rámci další skupiny (100 až 250 tisíc) uprchlíků je již i tato první schopnost najít ubytování méně častá a mezi uprchlíky nad 250 tisíc bude zcela zřídka (obsazenost kapacit a příchod mimo diasporu).

Na základě toho předpokládáme, že v nižším scénáři (300 tisíc) se 45 % uprchlíků je schopna se samostatně usadit na trhu s nájemním či vlastnickým bydlením, a to mimo velmi krátkodobý pobyt v dobrovolnických domácnostech a přeplněných typech bydlení, který se může být ukončen v řádu týdnů. V širším scénáři (500 tisíc) toto procento kumulativně klesne na 30 %.

³ Prokop, D. Does Housing Matter? Inadequate Housing and School Performance of Children from Poor Households in the Czech Republic. Sociologický Časopis, Praha 2020

Tabulka 1

/ Uprchlíci jako procento populace válkou zasažených teritorií a extrapolace na absolutní velikost populace Ukrajiny.

Scénář	Typ jednotky	Počet	z toho bez přirozené integrace v nájemním či vlastnickém bydlení	z toho dlouhodobě setrvají
1	osoby	300 tisíc	165 tisíc	115 tisíc
	domácnosti	100 tisíc	55 tisíc	40 tisíc
2	osoby	500 tisíc	350 tisíc	230 tisíc
	domácnosti	165 tisíc	115 tisíc	75 tisíc

Zdroj: Scénáře (kapitola 1) a odhad expertů

Při realistickém nízkém scénáři (250 tisíc) je nutné předpokládat s krátkodobou asistencí v bydlení 55 tisícům domácností uprchlíků (165 tisíc osob – převážně žen a dětí) a z toho 35 tisícům domácností (110 tisíc osob) dlouhodobě. U krizového scénáře 500 tisíc uprchlíků jsou potřeby dvojnásobné.

2.3. Metodologie a otázky

Cílem této kapitoly není primárně popsat mechanismy prvotního ubytování cizinců, ale zaměřit se na střednědobý a dlouhodobý výhled. Předpokládáme, že krátkodobá opatření budou realizována v gesci Ministerstva vnitra – a to mobilizací přijímacích a pobytových středisek a zařízení pro zajištění cizinců (ZZC), dalších speciálních dočasných kapacit (tělocvičny atd.) – v kombinaci s koordinovanou nabídkou dobrovolníků. Chceme zodpovědět následující otázky:

- / 1 / Jak v mobilizaci krátkodobého a dlouhodobého bydlení postupovaly země v zahraničí?**
- / 2 / Jaká je využitelná kapacita různých forem krátkodobého ubytování (řady měsíců)? A jaké nástroje je třeba použít pro jejich mobilizaci?**
- / 3 / Jak uvolnit prostor v bydlení ve středně a dlouhodobém měřítku?**
- / 4 / Jaké jsou další dopady a souvislosti integrace v bydlení a jaké dílčí problémy bude muset veřejná správa při zabydlování cizinců řešit?**

Náš text vychází z rešerše postupů a dobré praxe ze zahraničí, z analýzy datových zdrojů o kapacitě jednotlivých typů bydlení v ČR (data ČSU, Data Rhymes, SReality, Platforma pro sociální bydlení), analýzy zákonných norem a forem podpory v sociální oblasti a z rozhovorů s experty (viz seznam expertů).

2.4. Nejlepší praxe v zahraničí

2.4.1. Německo během uprchlické krize 2015–2018

Cíl německé strategie – Ubytování uprchlíků v privátních bytech

Německo považuje vlastní ubytování za jeden z hlavních indikátorů úspěšné integrace. Několik studií potvrzuje, že uprchlíci žijící v bytech jsou se svým bydlením spokojenější než uprchlíci ve skupinových ubytovnách a rychleji se integrují. Problémem je jeho logistická náročnost – ta by ale v případě Ukrajinců mohla být snížena jejich četnou diasporou.⁴

V Německu platí po uznání práva na pobyt (*Duldung*), že uprchlíci mají po dobu nejméně 18 měsíců právo na rozšířené existenční minimum. V rámci tohoto minima dostávají sociální dávky a je povinností státu zajistit jim důstojné podmínky života. To je buďto v sekundárních ubytovnách, které provozuje stát společně s neziskovými organizacemi, nebo v dotovaném privátním bydlení. Cílem pro integraci je vlastní bydlení.

Postup bydlení: Z prvotní ubytovny do komerčních nájmu

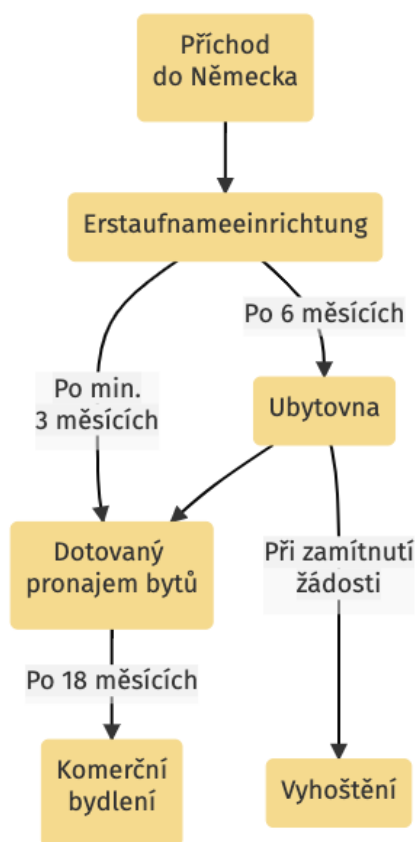
V Německu se uprchlíci po příchodu do země nejdříve dostávají do tzv. „Erstaufnahmeeinrichtung“ – speciálních ubytoven, které zároveň mají funkci administrace žádosti o azyl. Tam jsou po dobu minimálně 3 měsíců a maximálně 6 měsíců, nebo dokud nenajdou bydlení.

Z těchto prvních ubytoven přecházející uprchlíci do dotovaných pronájmů. Při hledání bydlení jsou podporováni poradnou pro zprostředkování bytů pro uprchlíky. Pokud do 6 měsíců bydlení nenajdou, mají právo na státně dotovanou sekundární ubytovnu.

⁴ Aumüller J., Priska Daphi P., Biesenkamp C. (2015) *Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement*. [HTTPS://REPOSITORY.DIFU.DE/JSPUI/BITSTREAM/DIFU/259611/1/DB2490.PDF](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/259611/1/DB2490.pdf)

Obrázek 1

/ Německý víceetapňový systém bydlení pro uprchlíky



Zdroj: Vlastní zpracování

Náklady za jednoho uprchlíka v uprchlických ubytovnách se pohybují v rozmezí 2000–9000 EUR za měsíc, podle typu a vytížení zařízení.⁵ Při přepočtu na české ceny využíváme nikoli přepočet podle průměrné mzdy (která je cca 2,7x vyšší v Německu), ale podle ceny nájmu ve větších městech (která je cca 1,4x vyšší v Německu). Právě ty určují ceny na trhu. Investice do prvních ubytoven se tedy pohybují mezi 90 a 160 tisíci Kč měsíčně při přepočtu přes ceny nájmu. Kvůli obrovské nákladnosti má přechod do komerčních nájmu tedy integrační i ekonomické ratio.

Dotované nájemní bydlení

Nájemní smlouvu podepisují majitel a uprchlík, úřad ale nájem společně s příspěvkem na topení platí. Při pronájmu privátních bytů je stanovena minimální kvalita (např. rozměr na osobu) a maximální cena na osobu. Majitel řekne, jaký prostor chce pronajímat, prostor je pak zkontrolován zaměstnanci úřadu, a je určeno, zda a pro kolik uprchlíků je vhodný. Z

⁵ Hamburg: Behörde für Inneres und Sport (2021) Kosten der Erstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge [HTTPS://WWW.HAMBURG.DE/FLUECHTLINGE-DATEN-FAKTEN/8453782/KOSTEN/](https://www.hamburg.de/fluechtlinge-daten-fakten/8453782/kosten/)

počtu uprchlíků je pak odvozena maximální cena nájmu. Tu si určuje každá obec podle výše průměrných nájmů.⁶

Například v Berlíně pro rok 2022 platí pro čtyři osoby byt o velikosti min. 90 m² s cenou pod 713 EUR (cca 13 500 Kč při přepočtu cen nájemního bydlení)⁷ plus energie. Nájem by měl být koncipovaný dlouhodobě – někdy je minimální doba trvání pronájmu až 2 roky. Pro pronájem pokojů platí stejná pravidla (proběhne kontrola, jak velkou část bytu / domu lze pronajmout, aby se do něj vešla rodina i uprchlíci). Uhrazený nájem odpovídá ceníku více osob. Dotace nájemního bydlení uprchlíků klesá s tím, jak si začínají vydělávat.

Příklad Berlín: Tříčlenná rodina vlastní byt o rozloze 95 m², který má tedy kapacitu 4 osoby. Nabídnou pokoj jednomu uprchlíkovi, kterému bude hrazen nájem do výše 713/4 = 183 EUR. Uprchlík podepíše nájemní smlouvu a informuje o tom úřad pro cizince. Ten začne hradit oněch 183 EUR ve jménu uprchlíka přímo majiteli. To bude hrazeno po dobu 18 měsíců, nebo do doby, dokud výdělek uprchlíka nezačne přesahovat částku cca 650 EUR měsíčně. Pak začne uprchlík platit stoupající procento nájmu, až do cca 50 procent při příjmu 1300 EUR.

Alternativy při přetížení sekundárních ubytoven

Dokud si uprchlík nenajde dotované nájemní bydlení, bydlí v sekundárních ubytovnách. Ty ale také mají omezenou kapacitu, takže jim Německo muselo zřídit následující varianty:

Modulární (kontejnerové) ubytování

Pokud je kapacita sekundárních ubytoven plná a nedaří se přesouvat uprchlíky do bytů, staví Berlín kontejnerové ubytování pro uprchlíky (*Tempodorf*), které mají poskytnout ubytování pro uprchlíky po dobu tří let.⁸ Kontejnerové ubytování se v Německu finančně nevyplatilo z důvodu krátkého využití – podle ex-post odhadů je nutné kontejnery plně zaplnit na 3 až 5 let. Cena byla 500 EUR na měsíc, pokud byly na 80 % vytiženy po dobu 3 let.

Využití hotelů při ubytování uprchlíků

Hotely jsou voleny místními úřady v případě, že je plná kapacita sekundárních ubytoven a nejsou byty k pronájmu. Německý zákon požaduje minimálně plochu 7 m² na uprchlíka v lůžkovém zařízení (nepočítáno sociální zařízení, kuchyně, chodby apod.). Hotely jsou na rozdíl od bytů a ubytoven vedeny jako *Notunterkunft* – nouzové ubytování, a nejsou tedy brány jako dostačující pro proces integrace. Existuje povinnost, aby úřad uprchlíky co nejdříve přesunul do lepších podmínek.

⁶ EJF (2015) Häufig gestellte Fragen und Antworten zur Vermietung von Wohnraum an Asylsuchende [HTTPS://WWW.ASYL-WITTELSBACHERLAND.DE/WP-CONTENT/UPLOADS/2015/08/INFOBLATT_FUER_VERMIETER_KOMPLETT.PDF](https://www.asyl-wittelsbacherland.de/wp-content/uploads/2015/08/INFOBLATT_FUER_VERMIETER_KOMPLETT.PDF)

⁷ Berlin: IAS, Konzept zur Bestimmung der Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft (Bruttokaltmieten) gemäß Nummer 3.2 [HTTPS://WWW.BERLIN.DE/SEN/SOZIALES/SERVICE/BERLINER-SOZIALRECHT/KATEGORIE/AUSFUEHRUNGSVORSCHRIFTEN/AV_WOHNEN_ANLAGE1-571941.PHP](https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuehrungsvorschriften/av_wohnen_anlage1-571941.php)

⁸ Berlin: Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Tempohomes [FAQHTTPS://WWW.BERLIN.DE/LAF/WOHNEN/ALLGEMEINE-INFORMATIONEN/TEMPOHOMES-FAQ/](https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/tempohomes-faq/)

V případě hotelů město dlouhodobě pronajímá celý hotel, který potom s pomocí neziskové organizace provozuje. Smlouva je mezi majitelem hotelu a městem. Cena na začátku krize byla 1500 EUR za osobu na měsíc (cca 28 tisíc Kč při přepočtu přes cenu nájmu), poté klesla na cca 800 EUR za osobu na měsíc (cca 15 tisíc Kč).

Využití hal a stanů (poslední volba)

Pokud není možné ubytovat uprchlíky v hotelích, pak volí Německo ubytování v halách, které se nacházejí ve vlastnictví města. Řešení je považováno za velmi nežádoucí a nejsou pro něj definovány standardy. Probíhá většinou ve spolupráci s neziskovými organizacemi, kterým město poskytuje své haly.

Pokud nelze využít ani haly, pak jsou uprchlíci ubytováni ve stanech na pozemcích patřících městu. Řešení je problematické, snižuje šanci na integraci a vede ke stigmatizaci uprchlíků. Vede k většímu odporu u obyvatel v okolí než jakákoliv jiná metoda ubytování.

2.4.2. Jiné evropské praxe

Španělsko⁹ – Barcelona¹⁰: Pronájem prázdných bytů

Ve Španělsku řeší problematiku nevyužitých privátních domů a bytů pomocí výše daňových výdajových paušálů pro nemovitosti. Paušální náklady odečtené z příjmu běžného bytu tak jsou 50 %, 60 % pro byty rekonstruované za poslední 2 roky a 70 % pro byty, které jsou pronajímány poprvé, nebo jsou nabízeny v rámci státního systému sociálního bydlení.

Barcelona jde ještě o krok dál: Byty, které jsou déle než 2 roky prázdné (bez nájemní smlouvy a s velmi nízkou spotřebou energií), mohou být městem odkoupeny za polovinu jejich tržní ceny.

Polsko – Varšava¹¹: Privátně dotovaný nájem

V rámci programu *Witaj w domu* Varšava pronajímá byty od pronajímatelů a následně tyto byty dále pronajímá rodinám uprchlíků za nižší ceny, než je tržní nájemné, vždy podle toho, co si rodina může dovolit. Nájemné se postupně zvyšuje po dobu dvou až tří let až do doby, kdy je rodina nezávislá a může nájem plně splácet za tržní ceny. Účastníci toho programu obdrží další typ podpory včetně specialisty a lekcí polského jazyka. Program je financován na základě soukromých zdrojů.

⁹ Reuters. (2021). Spanish cabinet approves bill penalising empty homes, rewarding lower rents. [HTTPS://WWW.REUTERS.COM/ARTICLE/SPAIN-HOUSING-IDUSKBN2HG2DK](https://www.reuters.com/article/spain-housing-idUSKBN2HG2DK)

¹⁰ Bloomberg CityLab. (2020). Barcelona's Latest Affordable Housing Tool: Seize Empty Apartments. [HTTPS://WWW.BLOOMBERG.COM/NEWS/ARTICLES/2020-07-16/TO-FILL-VACANT-UNITS-BARCELONA-SEIZES-APARTMENTS](https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-16/to-fill-vacant-units-barcelona-seizes-apartments)

¹¹ Fundacja Ocalenie. Witaj w domu. [HTTPS://OCALENIE.ORG.PL/NASZE-DZIALANIA/POMAGAMY/WITAJ-W-DOMU](https://ocalenie.org.pl/nasze-dzialania/pomagamy/witaj-w-domu), [HTTPS://EC.EUROPA.EU/MIGRANT-INTEGRATION/INTEGRATION-PRACTICE/WELCOME-HOME-HOUSING-SUPPORT-REFUGEE-FAMILIES-POLAND_EN](https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/welcome-home-housing-support-refugee-families-poland_en)

Rakousko – Vídeň¹²: Kvalitní bydlení pro ekonomicky slabé

Program *Globaler Hof* představuje možnost dotovaného komerčního bydlení. Tato dotace je poskytována developerům a stavebním společnostem, které se zaváží tomu, že polovina jednotek, které vystaví, bude určena pro obyvatele s nízkými příjmy. Stavební firmy soutěží prostřednictvím výběrového řízení, které určuje komise složená z městských architektů, stavitelů a odborníků na bytové právo. Měsíční nájemné je zhruba 200 Kč/m². Za úspěchem tohoto programu stojí dobré plánování.

2.4.3. Implikace pro Česko

Relativně dlouhý pobyt ve speciálních ubytovnách (*Erstaufnahmeeinrichtung*) je v Německu dán charakterem migrace, tedy nutností zajištění během detailnějšího azylového řízení kvůli velmi diverzní skupině migrantů v letech 2015 až 2018. To v Česku nemusí být nutné, ale inspirací může být snaha o prvotní stabilizaci v bydlení, kontrolu nad imigračním procesem a navázání na podpůrné služby.

Inspirací pro Česko je ale zejména vícestupňový systém průchodu bydlením, kde po prvotním bydlení v ubytovnách či jiných alternativních typech bydlení s nedostatkem integrace (hotely, modulární bydlení, haly) existuje podporované a dotované nájemní bydlení a postupný přechod do komerčního nájemního bydlení.

Inspirací je i to, že Německo se snaží dbát na to, aby programy pro výstavbu uprchlických bytů nebyly vnímány jako konkurence k existujícím iniciativám stavět sociální bydlení – vede to k politickým problémům:

- * Berlín tedy zakomponoval svůj program jako dílčí část obnovy a zvětšení městem vlastněného bytového fondu.
- * Stavěné modulární ubytování pro uprchlíky (MUFs) bude po 10 letech využití změněno na sociální bydlení.¹³

¹² Ludl, H. Ed. Integration in housing. Models for social cohesion. [HTTPS://WWW.CIRIEC.ULIEGE.BE/WP-CONTENT/UPLOADS/2019/06/EBOOK_INTEGRATIONINHOUSING.PDF](https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2019/06/EBOOK_INTEGRATIONINHOUSING.PDF)

¹³ Berlín: Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, MUF 2.0
[HTTPS://WWW.BERLIN.DE/LAF/WOHNEN/ALLGEMEINE-INFORMATIONEN/MUF-2-0/](https://www.berlin.de/LAF/WOHNEN/ALLGEMEINE-INFORMATIONEN/MUF-2-0/)

2.5. Krátkodobá řešení a ubytování: kapacity a doporučení

V České republice existuje několik typů bydlení, které lze pro uprchlíky bez prostředků pro uplatnění na komerčním trhu s nájmy mobilizovat v řádu týdnů. Patří mezi ně:

- * Dotované bydlení u “solidárních” domácností
- * Obecní bydlení
- * Hotely a zařízení pro hromadné ubytování
- * Komerční nájmy (jejich výkup státem či obcemi)
- * Uprchlíká zařízení a další ad hoc budované alternativy

Tyto formy bydlení se liší svou kapacitou, dlouhodobostí využitelnosti a kvalitou integrace. V této kapitole popíšeme jejich kapacitu a navrhneme způsoby jejich využití.

2.5.1. Ubytovací zařízení státních a veřejných institucí

Správa uprchlických zařízení (SÚZ) spravuje přijímací a pobytová zařízení (800 míst) a zařízení pro zajištění cizinců (900 míst), Ministerstvo vnitra disponuje dalšími rekreačními zařízeními (930 míst), což platí i pro další ministerstva, které mají jednotky tisíc míst v rekreačních objektech. Další touto formou jsou státní a veřejné objekty sloužící již dnes k bydlení a ubytování – některé typy internátů, obytné a rekreační budovy krajů, obcí a dalších státních organizací (Lesy ČR)

Z konzultací s některými kraji a extrapolaci na celou ČR odhadujeme, že celkové regionální kapacity těchto zařízení v ČR jsou okolo 20 tisíc osob. Nevýhodou je, že některé z nich jsou vzdálené od center, kde je práce a vzdělávání (rekreační a školící objekty). V masovějších typech ubytování je nutné je zajištění bezpečnosti rodin, sociální péče, prevence problémového chování v prostředí hromadného ubytování apod.

*Celková kapacita: jednotky tisíc (hrubě 5 až 20 tisíc)
Odhadované náklady na osobu / měsíc: variabilní*

2.5.2. Dotované bydlení u “solidárních” domácností / pronajímatelů

Tisíce českých domácností nabídly v prvotní fázi ubytování ukrajinským uprchlíkům zdarma. Podle zástupců pomáhajících organizací ale solidární domácnosti často počítají s krátkodobým pobytem, nabízejí ubytování omezující i jejich komfort a tento “solidární” pilíř může časem narážet i na problémy dané nejasnou budoucností dalšího ubytování uprchlíků.

Cílem by mělo být vygenerování dlouhodobé nabídky zejména na straně privátních nemovitostí (byty, části domů), které nejsou českými domácnostmi využívány, a to na dobu např. jednoho roku. To ale vyžaduje finanční podporu, která domácnostem uhradí náklady na provoz (energie, voda, úklid a dovybavení atd.) i částečně pokryje ušlé náklady příležitostí (nemožnost komerčního pronájmu či vlastního využívání).

Ve výzkumu PAQ Research se ukazuje, že:

- * Teoretickou možnost ubytovat uprchlíky (ženu se 2 dětmi) má cca 16 % respondentů, a to 10 % ve vlastním domě / bytě; 6 % na chatě či chalupě; **7 % v bytě či jiné vlastněné nemovitosti, kterou neobývají.**
- * Podle názoru expertů z oblasti by podpora měla mířit zejména právě na mobilizaci těchto sekundárních bytů – problémem dlouhodobého ubytování ve vlastním může být snížené soukromí, přístup k vybavení a možné konflikty; problémem řady chat je dislokování mimo nabídku práce a škol.
- * V rámci lidí, kteří mají možnost dlouhodobě ubytovat uprchlíky v sekundárním vlastněném bytě či jiné nemovitosti ochota ubytovat uprchlíky **výrazně závisí na míře finanční podpory.** Ta kryje jak přípravu k užívání, tak průběžné náklady, tak ušlé příležitosti.
- * Dotace 1–1,5 tisíc Kč na osobu a měsíc prakticky nehrají roli. Při dotaci 2 až 5 tisíc Kč na osobu podpora výrazně roste.
- * Jako optimum se jeví podpora cca 4 tisíc Kč na jednu ubytovanou osobu – ochota reste na 25 % (interval 17 až 33 % při zohlednění statistické chyby).
- * Při projekci na populaci českých domácností by tato výše podpory znamenal deklarovanou kapacitu cca 45 až 90 tisíc bytů / ubytování.
- * Vzhledem k limitacím reálného využití reálného využití (regionální aj.) a možnému vlivu sociální desirability¹⁴ počítáme se spodní hranicí **45 tisíc uvolněných ubytování. To při průměrném obsazení 3 osobami znamená až okolo 130 tisíc ubytovaných uprchlíků.**
- * Je nutno vnímat, že při nulové podpoře či podpoře 1000 Kč se ochota pohybuje okolo 5 % (1,5 až 8,5 % při zohlednění statistické chyby). To se rovná zpřístupnění pouhých cca 4,5 tisíc dlouhodobých ubytování na spodní hladině hranice spolehlivosti (15 tisíc uprchlíků).

¹⁴ Snaha prezentovat se v příznivém světle - v naší metodice je redukována tím, že jako ochotu počítáme pouze odpověď “určitě ano” na 4 bodové škále (určitě ano, spíše ano, spíše ne, určitě ne).

Tabulka 2

/ Ochota k dlouhodobému ubytování uprchlíků (na 6 až 12 měsíců) v závislosti na finanční podpoře – podle nemovitosti, kterou disponují

Finanční podpora na ubytovaného člověka	Disponuje teoretickou možností ubytovat v ...		
	Ve vlastním bytě / domě ... (10 %, n=172)	Na chalupě / chatě (6 %, n=100)	V jiném vlastněném bytě / domě (7 %, n=120)
zdarma	12,5 %	11,9 %	4,6 %
1000 Kč	13,4 %	13,3 %	4,9 %
1500 Kč	13,9 %	13,9 %	5,4 %
2000 Kč	16 %	19,1 %	14 %
2500 Kč	16,2 %	19,1 %	14,5 %
3000 Kč	22 %	25,4 %	20 %
4000 Kč	23,7 %	29,1 %	24,9 %
5000 Kč	28,6 %	30,1 %	27 %

Zdroj: Reprezentativní výzkum PAQ Research, N=1750 domácností, 8. až 14. 3. 2020. Zobrazená % jsou v rámci domácností, které mají danou možnost – statistická odchylka je cca +/- 5 procentní body u četností okolo 10 % a +/- 7 procentních bodů u četností okolo 25 %.

V oblasti podpory solidárních domácností na základě těchto dat a konzultací s experty doporučujeme:

- * Stanovit podporu až 4 tisíce Kč na osobu/měsíc.
- * Zvážit regionální diverzifikaci, které reflektuje nutnost vygenerovat nabídku v rámci Prahy a vyšší ceny bydlení v Praze (nižší podpora mimo Prahu, vyšší v Praze)
- * Alternativou může být progresse podle počtu ubytovaných lidí (například 5 tisíc za prvního člověka a 3 tisíce za další osoby) či mírné odlišení podpory za dospělé a děti
- * zaměření podpory na dlouhodobý pronájem – například minimálně 3 měsíce
- * dlouhodobé fungování programu (min 1 rok) pro vytvoření jistoty pro pronajímatele, kteří potřebují vstupní investici do úprav bytu

Doporučujeme omezení zneužívání a substandardního bydlení omezením podpory pro:

- * určení maximální dotace na byt a domácnost
- * zaměření pouze byty a domy mimo hromadné ubytování (ale zpřístupnění pro byty využívané na Airbnb)
- * stanovení minimálních podmínek – například, že se musí jednat o poskytnutí celého bytu či domu, či patra domu se samostatným přístupem k sociálnímu zařízení, kuchyni apod.

Pro omezení finančních nákladů je po vzoru Německa stanovit systém ukončení / vyprchávání podpory. Například snížení podpory při dosažení pracovní aktivity či po určeném počtu měsíců a ukončení podpory po určitém počtu měsíců. Současně by bylo vhodné mezi pronajímačícími domácnostmi a uprchlíky formalizovat vztah.

Tato alternativa dotovaného nájemního bydlení (Německo) je pro ubytovávající domácnosti finančně méně výhodná než komerční pronájem, ale může být zcela osvobozena od daně z příjmu a navazuje na solidaritu domácností s uprchlíky. Její výhodou oproti prosté dotaci nájmů či podpoře uprchlíků přes dávkový systém je, že může generovat novou nabídku bydlení u fyzických osob. Pozitivním vedlejším účinkem je podpora českých domácností v období zvyšujících se cen energií.

*Celková možná kapacita: 15 až 130 tisíc ubytovaných uprchlíků dle míry podpory
Odhadované náklady na měsíc: 3-4 tisíce Kč na osobu*

Na co dát pozor (pohled expertů):

- * Vytvářené nájemní nebo podnájemní vztahy bude potřeba ze strany státu regulovat, a to právně i finančně. Pokud se jedná o menší soukromé ubytování, je potřeba zajistit standard a garantovat ho, protože rozptyl kvality ubytování je obrovský. Je potřeba nastavit pravidla fungování za účelem prevence zneužití a možného vykořisťování v oblasti bydlení.

2.5.3. Hotely a zařízení pro hromadná ubytování

V Česku existuje 517 tisíc lůžek v zařízeních pro hromadné ubytování (ČSU 2020). Na tento fond by měl stát cílit v politice pronajímání a výkupu kapacit v hotelích a dalších ubytovacích zařízeních. Část těchto kapacit je reálně nevyužitelná, protože:

- * Jsou či v turistické sezoně budou obsazeny turismem
- * Nejsou přístupné pro dlouhodobější pronájem
- * Jsou natolik drahé, že by je stát nemohl dlouhodobě dotovat
- * Jsou přístupné jen v početně velmi omezené formě (např. 2–4 volná lůžka v zařízení), což by vedlo k velké fragmentaci a administrativním nákladům
- * Pronajímatel je nemusí být ochotný zpřístupnit či nejsou regionálně vhodně umístěna

Limitace dostupného fondu kvůli prvním čtyřem parametrům lze v datech odhadnout. Z analýzy společnosti Data Rhymes pro CzechTourism na datech Booking.com vyplývá, že:

- * Aktuální obsazenost ubytovacích zařízení je cca 40 až 45 %. Predikce počítá s poklesem obsazenosti v dubnu až červnu a s nárůstem v letní sezoně (v červenci a srpnu 2021 se obsazenost pohybovala okolo 70 %).
- * Průměrná cena v ubytovacích zařízeních se pohybuje od 1 900 Kč za noc za dvoulůžkový pokoj (mimo sezonu) po 2 200 Kč během letní sezóny.

PAQ Research ve spolupráci s Data Rhymes provedl detailnější odhad dostupných míst v hromadných ubytovacích zařízeních propojením dat Booking.com a ČSU¹⁵. Z těchto dat odhadujeme počet volných lůžek při scénářích, které se liší:

- * **Cenou zařízení:** dělíme kategorie do 1000 Kč / do 2000 Kč / do 3000 Kč za dvoulůžkový pokoj a noc
- * **Mírou koncentrace,** se kterou by chtěl stát kapacity nakoupit: V jednom scénáři počítáme s kapacitami zařízení, které mají v dané době volné minimálně 4 volné pokoje (a 8 lůžek), a v druhé jen s kapacitami těch, které mají minimálně 15 volných pokojů (a 30 lůžek).

Tabulka 3

/ Teoreticky nakoupitelné kapacity hotelů a ubytovacích zařízení v závislosti na ceně a koncentraci

Parametry			Odhad počtu volných lůžek v daném období			
Č.	Max. cena (double room)	Koncentrace	Březen	Duben	Květen	Červen
1	1000 Kč	min. 4 pokoje	13 308	26 395	33 984	29 879
2	1000 Kč	min. 10 pokojů	5 487	13 825	17 694	14 296
3	1000 Kč	min. 15 pokojů	3 624	7 686	9 674	7 023
4	2000 Kč	min. 4 pokoje	57 101	90 640	111 956	98 010
5	2000 Kč	min. 10 pokojů	27 929	50 356	61 798	52 468
6	2000 Kč	min. 15 pokojů	16 578	28 573	33 566	27 894
7	3000 Kč	min. 4 pokoje	71 037	111 793	138 909	123 651
8	2000 Kč	min. 10 pokojů	36 079	63 778	78 778	69 659
9	3000 Kč	min. 15 pokojů	21 432	36 742	44 336	38 712

Zdroj: Výpočet Data Rhymes, s.r.o. z data ČSU a Booking.com pro PAQ Research.

Výsledky ukazují, že stát může cílit na bookování až 140 000 lůžek, pokud by zarezervoval všechny volné kapacity v hotelích s minimálně 4 volnými pokoji a cenami do 3000 Kč za dvoulůžkový pokoj. To by ovšem vedlo k obrovské fragmentaci a cenovým nákladům.

Doporučení:

Stát by měl rezervovat kapacity alespoň středně velkých zařízení (min. 10 volných pokojů) ve výchozí komerční cenové kategorii do 2000 Kč za dvoulůžkový pokoj / noc. Tímto lze cílit

¹⁵ Data o obsazenosti a cenách z Booking.com, které pokrývají 11,5 tisíc ubytovacích zařízení (hotelů, penzionů atd.) z 21 tisíc evidovaných ČSU, extrapolujeme na celou populaci zařízení. Extrapolace probíhá v rámci typů zařízení. Tedy například předpokládáme, že tříhvězdičkové hotely evidované ČSU a neevidované v Booking.com mají stejnou strukturu obsazenosti a cen jako ty evidované.

na kapacitu okolo 50 až 60 tisíc lůžek. Zvýšením kapacity na dvoulůžkovém pokoji až na 3 osoby (žena a dvě děti) lze dosáhnout zvýšení kapacity a snížení ceny. Další zvýšení kapacity lze dosáhnout pronajmutím celých hotelů – zrušením existujících rezervovaných pobytů. Část ubytovacích zařízení ale nebude ochotná či regionálně nebude vhodná. Takže předpokládaná reálná maximální kapacita zůstává okolo 50 až 60 tisíc míst.

Cena a odhadované náklady:

Cena pokoje se v těchto zařízeních pohybuje ve většině zařízení od 850 Kč až do 1850 Kč za dvoulůžkový pokoj mimo sezónu (průměr cca 1400 Kč). Po konzultacích s hoteliéry a experty očekáváme možnost redukce na zhruba 65 až 70 % tržní ceny při hromadném výkupu kapacit a doplnění obsazenosti mimo sezonu.

Doporučujeme cenu redukovat takto:

- * Stanovit si maximální cenu za osobu / noc (např. 550 Kč)
- * Stanovit maximální cenu vzhledem ke komerčně nabízeným cenám v daném zařízení (max. 75 %)
- * Mírně zvýšit kapacity (např. matka a dvě děti v původně dvojlůžkovém pokoji)
- * Kapacity soutěžit (min. ve střednědobém měřítku)

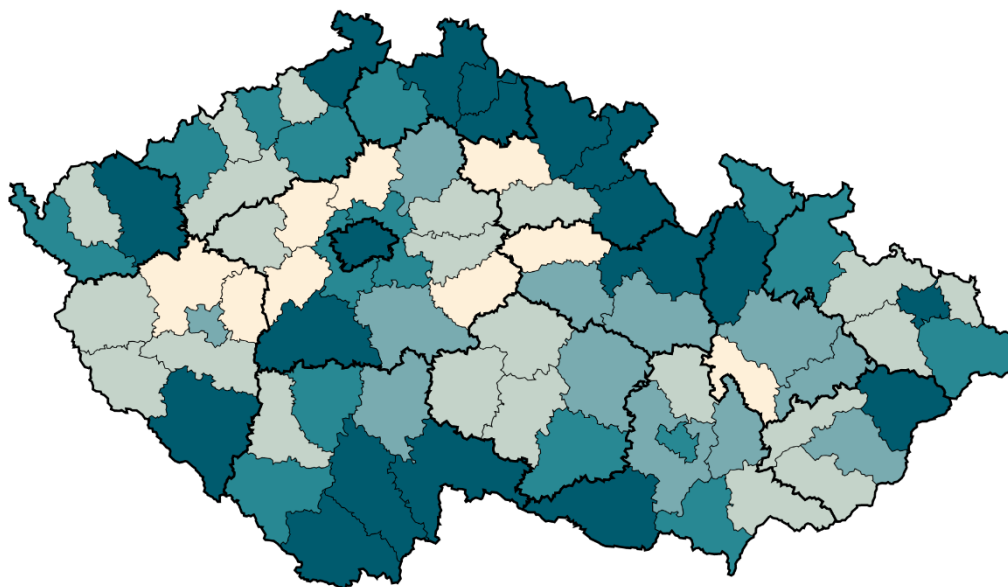
Za těchto předpokladů lze v různých zařízeních dosáhnout výkupní ceny **250 až 550 Kč na noc a osobu** (bez započítání stravy). Náklady **7 500 až 16 500 Kč na osobu a měsíc** odpovídají nejnižším očekáváním z Německa (kde po přepočtu platili 15 až 30 tisíc Kč na osobu a měsíc). Stát a municipality mohou při výkupu postupovat od nejlevnějších zařízení a tím redukovat průměrnou cenu. Při přílišné redukci ceny ale omezí dostupné kapacity a budou muset investovat do dražších možností (modulární bydlení).

Regionální pokrytí bude velmi nerovnoměrné – velké kapacity hromadných ubytovacích zařízení lze mobilizovat v Praze, okresu Karlovy Vary a turistických okresech – České Budějovice, Český Krumlov, Krkonoše a severozápad Čech, části Jižní Moravy a Jeseníků.

Obrázek 2

/ Odhadovaná volná lůžka v hotelích apod. zařízeních v okresech (varianta zaměření na zařízení s tržní cenou do 2 000 Kč / double a min 10 pokojů – květen)

100 a méně 100–250 250–500 500–1000 1000 a více



Zdroj: Data PAQ Research a Data Rhymes, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

*Celková kapacita: 10 tisíc osob při zaměření na velké objekty s malou cenou, až 60 tisíc osob při zaměření i na středně velké objekty a středně drahé objekty
Odhadované náklady na osobu / měsíc: 6,5 až 16,5 tisíc Kč*

Na co si dát pozor (pohled expertů)

- * Za „hromadná ubytovací zařízení“ by se neměla považovat různá ústavní zařízení typu azylový dům, dětský domov, léčebna, internát školy pro děti s tělesným postižením apod.
- * Využití zvýší cenu zařízení, které zůstanou v módu cestovního ruchu. Lze tedy použít (i pro vysoké desítky tisíc). Ale viděl bych to jako dočasné, protože rekreační oblasti jsou často hodně mimo nabídku celoroční práce. Limit do června hlavně z důvodu známých dopadů na rodiny s dětmi a děti (nedostatek soukromí, časem stigmatizace, konflikty, klid... dopadne zejména na děti). Takže hlavně děti do léta dostat z ubytoven.
- * Snažit se o stlačení ceny i pod 200 Kč na osobu/noc – kde to jde – případně o soutěžení ceny a její redukci.
- * Čerpat ze zkušenosti kompenzací hotelům v době pandemie, kdy se náklady pohybovaly mezi 4000 až 8000 na měsíc na člověka na lůžko. Potřeba ale byly řádově nižší kapacity. To odpovídá výše uvedené analýze, která ukazuje, že pro mobilizaci cca 15 tisíc míst stačí hotely, které mají dvojlůžkový pokoj do 1000 Kč (při umístění v průměru 2,5 lidí a ceně na 70 % tržní = cena do 300 Kč na noc)
- * V případě potřeby zvážit využití krizové možnosti zažádat o uvolnění ubytovacích kapacit v rámci nouzového stavu – vláda to může vynutit.
- * Možnost je i u stavebních úprav ubytoven pro „dělníky“ – řada firem umenšuje výrobu, agenturních pracovníků i kvůli krizi ubylo, tak by se mohly alespoň vylepšit tyto kapacity pro možnost ubytování matek s dětmi apod.
- * V Německu se jako problematické jeví, že se provozovatelům povedlo zajistit nájem na příliš dlouhou dobu, se špatnými podmínkami pro výpověď ze strany měst/státu. Protože se individuální situace jednotlivých obcí lišily a neexistovala pravidla pro celé Německo, stalo se, že některé zařízení dostalo až pětkrát více za uprchlíka/noc.

2.5.4. Využití obecního bydlení

Podle dostupných dat české obce a města disponovala v roce 2016 zhruba 211 tisíci obecních bytů.¹⁶ Podle odhadu expertů je zhruba 4 % obecního bytového fondu nevyužívaných, ale zároveň byty nejsou nikomu přislíbeny a jsou využitelné okamžitě či po rychlé úpravě (řád týdnů).

Na základě toho odhadujeme, že v krátkodobém horizontu lze mobilizovat cca **8 až 9 tisíc obecních bytů**. Při využití většiny těchto bytů a průměrné obsazenosti 4 osobami na byt tedy jde o celkovou kapacitu až okolo **30 tisíc uprchlíků**.

Odhadovaná míra využitelnosti bytového fondu (4 %) se regionálně velmi liší. Ale pokud ji hrubě aplikujeme na české okresy, lze odhadovat, že počet využitelných obecních bytů

¹⁶ FOLDYNOVÁ, I. a kol (2016) Analýza struktury obecních bytů v ČR. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.

bude v ČR v regionech velmi různý. Absolutně nejvyšší počet využitelných bytů je ve velkých městech a v některých regionech Moravskoslezského kraje.

V obecních bytech pro uprchlíky navrhujeme zavést postup od prvotního ubytování zdarma (např. první 1-3 měsíce), po snížené nájemné v době, kdy už se rodina může částečně začlenit na trh práce či čerpat jiné formy podpory (např. 50 Kč na m²) po plné nájemné v době, kdy se zcela začlení na trh práce, či v maximálně určené době.

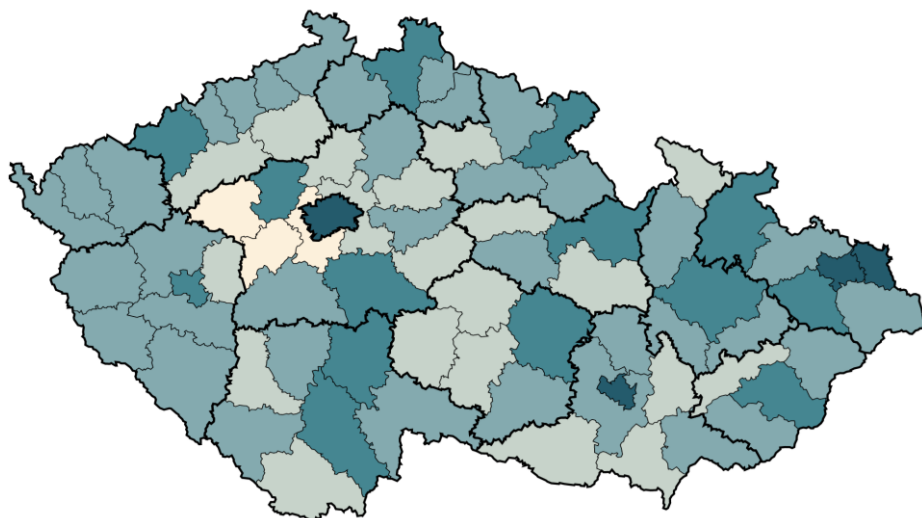
Celková možná kapacita: 25 až 30 tisíc uprchlíků

Odhadované náklady na měsíc: 5-10 tisíc Kč na osobu (ušlé náklady z pronájmu a nutné úpravy bytů)

Obrázek 3

/ Dostupné obecní byty v okresech (odhad 4 % celkového fondu)

25 a méně 25–50 50–100 100–200 200 a více



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

Na co dát pozor (náhled expertů)

- * Obecní bydlení by mělo zůstat zachováno i pro sociálně slabší české občany. Je po něm velká poptávka ze strany seniorů, chudých rodin atd. Je nutno maximalizovat další opatření a obecní bytový fond výrazně rekonstruovat a zvýšit jeho kapacitu.
- * Méně kontroverzní dlouhodobou možností je změna alokace bydlení – například ubytování důchodců v menších obecních bytech.
- * Příkladem „kudy cesta nevede“ je Státní integrační program, tj. program asistence cizincům, jimž byla udělena mezinárodní ochrana, který stál řadu let na nápadu, že obec, která nabídne na pár let svůj byt azylantovi, dostane od MV dotaci (bývala 100 000 Kč). Vede to ke kumulaci v chudých regionech.

Ze strany MMR existuje více mechanismů podpor pro rozvoj obecního bytového fondu. Příjemci IROP mají dnes možnost poskytnout ubytování uprchlíkům, pokud jsou byty volné, navíc jsou v IROPu definované podmínky vztahující se k dostupnosti infrastruktury (zejména dopravní) a desegregace.

2.5.5. Komerční nájmy (výkup)

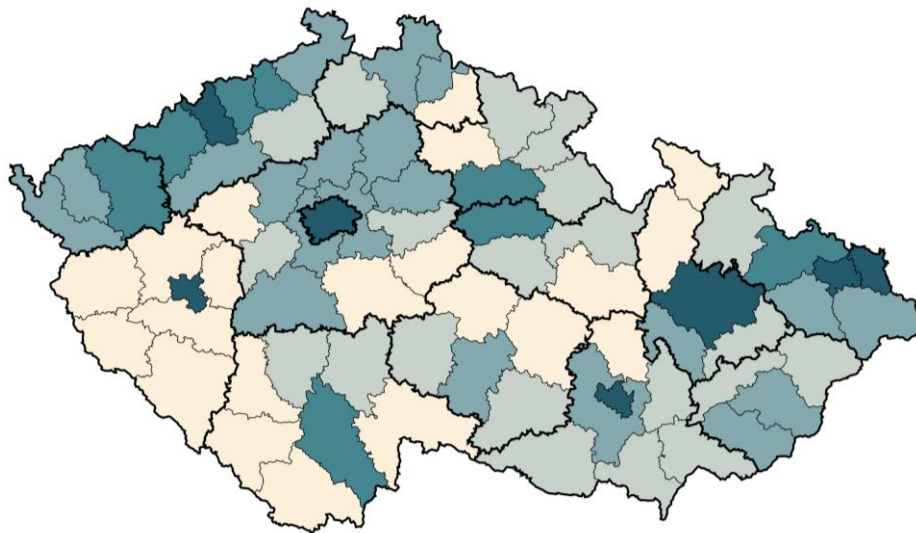
Stát a municipality mohou také dočasně rozšířit dostupný bytový fond nákupem komerčně nabízeného nájemního bydlení. Jeho nabídka je ale v Česku velmi omezená. V březnu 2022 bylo na největším serveru Sreality.cz nabízeno 11 tisíc bytů. Struktura této nabídky je velmi regionálně nerovnoměrná – v absolutním počtu vyšší ve větších městech a pak některých okresech Moravskoslezského kraje.

Využití dočasného nákupu komerčních nájmu si do jisté míry konkuruje s podporou solidárních domácností (mohou nájmy poskytovat tudy) a zároveň konkuruje přímé účasti lidí z Ukrajiny v komerčním nájemním bydlení (byť třeba se státní či obecní garancí či podporou splátky kauce). Předpokládáme tedy možnost okamžitého využití pouze maximálně 10 až 50 % existující nabídky (1 000 až 5 000 bytů).

Obrázek 4

/ Byty k pronájmu na Sreality.cz v okresech (začátek března 2022)

● 25 a méně ● 25–50 ● 50–100 ● 100–200 ● 200 a více



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

Celková kapacita: 3 tisíce až 15 tisíc uprchlíků

Odhadované náklady na osobu / měsíc: 5 až 10 tisíc Kč

2.5.6. Minimální nutné využití dalších forem nouzového bydlení

Až při nepokrytí počtu uprchlíků prvními pěti systémy dočasného ubytování nastupují nouzové formy ubytování v tělocvičnách, narychlo zbudovaných stanových městech či rozsáhlých modulárních základen (odlišujeme od modulárního bydlení budovaného po malých celcích pro doplnění bytového fondu ve střednědobém měřítku)

*Celková kapacita: variabilní dle bodů A-C, využití minimalizovat rozsahem i v čase
Odhadované náklady na osobu / měsíc: vysoké tisíce až nízké desítky tisíc Kč kvůli nutnosti tvorby celé infrastruktury a vysokých vstupních nákladů*

2.5.7. Summary: Krátkodobé kapacity a důsledky pro scénáře

Celková analýza kapacit ukazuje, že při **maximálním využití** všech prvních pěti preferovaných typů bydlení (dotace solidárních domácností, hotely, obecní bydlení, nákup komerčních nájmu) lze vytvořit kapacit až pro 250 tisíc uprchlíků. **Tak lze pokrýt krátkodobé ubytování při nižším migračním scénáři (300 tisíc příchozích), a to bez vytlačování do substandardních typů bydlení (agenturní ubytovny) a bez extenzivního dlouhodobějšího užívání nevyhovujícího ubytování v uprchlických zařízeních, tělocvičnách apod.** Tyto typy bydlení by v tomto scénáři musely být využívány krátkodobě – do doby mobilizace kapacit ve více vyhovujících typech bydlení a pro prvotní poskytnutí přístřeší. V krizovějším scénáři příchodu 500 tisíc ukrajinských uprchlíků však musí tyto kapacity i při mobilizaci všech lepších alternativ poskytnout bydlení okolo 100 tisíc uprchlíků.

Při absenci podpory a mobilizace čtyř preferovaných typů okamžitého bydlení jejich kapacity nestačí ani na pokrytí bydlení v nižším migračním scénáři. Dojde ke spontánnímu vytlačení do ubytoven, k problémům v existujících a nepodporovaných solidárních domácnostech kvůli nemožnosti přemístění uprchlíků jinač i k nutnosti umístění zbytečně velkého počtu uprchlíků do substandardních podmínek (uprchlická zařízení, tělocvičny) na řadu měsíců.

Tabulka 4

/ Shrnutí hypotetických kapacit forem okamžitého ubytování

	Vysoká podpora (maximální využití kapacit)	Malá podpora (minimální využití kapacit)
Existující ubytovací zařízení veřejných institucí	20 000	5 000
Dotace solidárních domácností	130 000	15 000
Hotely a rekreační zařízení	60 000	10 000
Obecní bydlení	30 000	10 000
Komerční nájmy (nákup)	15 000	0
Celková kapacita:	255 000	40 000
Kolik musí pokrýt substandardní nouzové formy bydlení (tělocvičny, stanová města, nekvalitní ubytovny atd.) při ...	Vysoká podpora (maximální využití kapacit)	Malá podpora (minimální využití kapacit)
... nízkém scénáře migrace (ubytování 165 tisíc os.)	0 (pokryto s rezervou)	115 000
... vysokém scénáři migrace (ubytování 350 tisíc os.)	95 000	310 000

Zdroj: Vlastní zpracování. Pozn.: Jde o hrubé ilustrační odhady s využitím citovaných dat

2.6. Dlouhodobá řešení a ubytování: kapacity a doporučení

Tato opatření vedou k přesunu kapacit z hotelového, části dobrovolného domácnostního a nouzového ubytování do standardního bydlení v horizontu července 2022 až roku 2023. Reagují také na celkový nedostatek nabídky nájemního bydlení.

2.6.1. Opatření k vytvoření nových bytů

Rekonstrukce a výstavba obecního bytového fondu

Masivní využití obecního bydlení pro prvotní ubytování (8–9 tisíc bytů) omezí jeho přístupnost pro další cílové skupiny (samoživitelky, seniory, sociálně potřebné). Municipality se tak s podporou státu musí zaměřit na okamžitou rekonstrukci bytového

fondy. **Potenciál k rekonstrukci do jednoho roka je 10 až 20 tisíc dalších bytů.** Potenciál je tedy 40 až 80 tisíc ubytovaných osob.

Mezi doporučená opatření patří:

- * Využít národní zdroje. Podpořit zejména obce a města, která jsou zadlužená a nechtějí si půjčovat na budování obecního fondu. Využívat formy bytových společností, které staví obecní byty v zastoupení města.
- * Podporovat výstavbu skrze Státní fond podpory investic, Nájemné bydlení, Výstavbu, Národní Plán Obnovy. U programu Výstavba rozšířit podporu výstavby ubytování pro rodiny postižené živelní pohromou na lidi s dočasnou ochranou.
- * Zastavit privatizaci, zefektivnit a revidovat městský bytový fond. Nastavit nová kritéria přidělování obecních bytů – zařadit skupinu uprchlíků mezi potřebné příjemce, ale zároveň nevyřadit jiné potřebné.
- * Využívat obecní objekty (pošta) pro stavbu nových obecních bytů a obytných jednotek, které jsou využitelné pro uprchlíky i další potřebné skupiny.

Modulární bydlení

Výstavba omezeného počtu modulárního bydlení po vzoru Německa. Modulární bydlení dokáže poskytnout poměrně důstojné ubytování po omezenou časovou dobu. Jeho finanční návratnost je diskutabilní a existuje riziko segregace a omezené kvality bydlení. Rychlost a flexibilita tohoto typu bydlení umožňuje doplnit kapacity bydlení v regionech, kde to je třeba. Například pokud je vysoká absorpční kapacita trhu práce a škol, ale nízká nabídka bydlení. Je také nutné omezit prostorovou segregaci (např. maximálně 4 jednotky / rodiny v lokaci, systém omezené doby pobytu v modulárním bydlení apod.)

Podpora výstavby soukromého bytového fondu pro pronájem

Financování či úvěrování rekonstrukce či stavby nemovitostí, pokud se majitel zaváže, že v objektu dlouhodobě a ve standardních podmínkách poskytne nájemní bydlení uprchlíkům či jinak identifikovaným ohroženým skupinám.

Mezi doporučená opatření patří:

- * Zavést programy na podporu rekonstrukcí objektů na bydlení, které jsou ve špatném stavu. Majitel často nechce objekt prodat, ale nemá finance na jeho rekonstrukci. Zde je příležitost ze strany státu investovat do rekonstrukce výměnou za to, že objekt bude po jistou dobu (roky) využíván pro nájemní bydlení.
- * Vytvořit systém bezúročných půjček na rekonstrukci bytu / domu (levnější než hypotéky) výměnou za to, že nemovitost bude po jistou dobu (roky) používána k pronájmu.
- * Chtít více od developerů. Pokud se staví luxusní byty, musí tam zároveň být i poměr "horších" bytů (např. v Bratislavě na to jsou jasné zákony).

2.6.2. Opatření k uvolnění existujících bytů pro pronájem:

Garantované komerční nájemní bydlení

Doporučujeme vytvořit systém, v němž stát či municipalita ručí soukromým pronajímatelům za **potenciální škody či dočasné nesplácení nájmu** a tím uvolňují vyšší kapacity nájemního bydlení.

V současných systémech garance poskytuje buď nevládní organizace (viz např. Romodrom) či funguje Městská nájemní agentura, která pracuje s fondem soukromých bytů od soukromých majitelů, jež nabízí sociálně potřebným skupinám. Kapacity těchto řešení jsou ale omezené – Městská nájemní agentura v Praze například spravuje 50 bytů.

Mezi doporučená opatření patří:

- * Poskytnout zápůjčky přímo obcím, aby samy provozovaly garantované bydlení v soukromých bytech – tedy bez zprostředkování NNO. Při nemožnosti škálování systému nájemních agentur, které prvně vytvářejí fond a pak rozdělují soukromé byty, vytvořit jednodušší systém operující přímo na trhu. Například po kontaktu komerčního pronajímatele a žadatele z Ukrajiny (přímo či zastoupeného NNO) jedna ze stran požádá o garanci municipalitu (například Úřad práce).
- * V rámci garantovaného nájemního bydlení podporovat dlouhodobé smlouvy v komerčním bydlení (5 let apod.) pro vytvoření stability a redukci stresu.

Daňové a jiné incentivy pro zvýšení nabídky nájemního bydlení

V ČR existuje značná část bytového fondu, která není v současnosti z různých důvodů využívána. Lze se nechat inspirovat přístupem Španělska, anebo použít jiné metody ke zvýšení motivace majitelů dát byt na nájemní trh.

Mezi doporučená opatření patří:

- * Odpustit daň z dlouhodobému pronájmu a daně z nemovitosti v případě pronájmu nemovitosti zranitelným cílovým skupinám (uprchlíci, samoživitelky, senioři apod.)
- * Zavést výzvy majitelům volných bytů (bez registrovaného trvalého bydliště) k pronajmutí bytu uprchlíkům či jiným potřebným skupinám buď na komerční bázi či formou garantovaného nájemního bydlení (viz výše) nebo čerpáním příspěvku pro solidární domácnost (viz výše).
- * Dočasně zavést selektivně namířené daně nevyužitých nemovitostí – například na byty a domy, kde není registrována žádná osoba s trvalým bydlištěm ani ubytován uprchlík. V zahraničí to přináší efekt pro uvolnění cca 13 % nevyužívaného bytového fondu. Možnost zaměřit byty a domy ve větších městech, kde bude poptávka po bydlení, a zároveň se tím vyjmou chatové objekty.
- * Opětovně zavést daně z převodu nemovitosti s výrazně vyšší sazbou pro delší dobu nevyužívané nemovitosti po vzoru Vídně. Ideálně s možností vyvázat se z platby této daně při prodeji v určité době – například do konce roku 2022.

2.6.3. Podpora nájemníků v hrazení bydlení (dávky atd.)

Zpřístupnění příspěvku na bydlení

Příspěvek na bydlení dorovnává rozdíl, kterým uznatelné náklady na bydlení převyšují 30 % příjmů domácnosti (35 % v Praze). Díky relativní složitosti a navázání na tento doklad příjmů a výdajů počítáme s jeho využitelností spíše ve střednědobém horizontu – jako podporou uprchlíků v komerčním nájemním bydlení zejména od léta 2022.

Uznatelné náklady na bydlení jsou definovány typem (nájem, energie, voda, odpad atd.) a limitovány tzv. normativními náklady bydlení, které jsou omezené zejména u méněčlenných domácností.¹⁷ Příspěvek využívá jen cca 4 % domácností v ČR, ačkoli nárok na něj má 16 až 20 %. Důvodem je mimo jiné administrativní složitost žádosti a dokládání příjmů i výdajů a dosud i limitace reálné výše podpory zmíněnými normativy.

Mezi doporučená opatření patří:

- * Zajistit, aby na příspěvek měli nárok i uprchlíci se zvláštním vízem za účelem strpění a jiným současným statusem.
- * Zjednodušit dokládání příjmů a výdajů na bydlení (např. i předběžné poskytnutí na období prvních 3 měsíců na základě neúplných dokladů, které musí žadatel doplnit). Zrušit povinnost kvartálního dokládání výdajů na bydlení a opakování žádosti k 1. 7. každého roku.
- * Přeložit žádosti o sociální dávky do ukrajinštiny. Zajistit asistenci v ukrajinském či ruském jazyce na většině ÚP či vytvořit systém žádostí na okresně určeném ÚP s touto asistencí.
- * Změnit hranici eligibility příspěvku na bydlení na 30 % i v Praze.
- * Revidovat normativní náklady na bydlení, a to zejména u méněčlenných domácností. Zajistit valorizaci normativního nákladů. Zařadit do normativních nákladů i případné specifické služby či vstupní náklady spojené s bydlením (kauce či limitovaná investice do opravy bytu apod.)

Úprava a zprůchodnění dávek v mimořádné okamžité pomoci (MOP)

Dávka mimořádné okamžité pomoci (MOP) může být důležitý nástroj pro zabydlení v komerčním nájmu. Aby mohla být v “masovém” měřítku používána, musí ale dojít k výrazným inovacím jejího vydávání.

Mezi doporučená opatření patří:

¹⁷ Kudrnáčová M. (2021) *Průměrná domácnost si za energie připlatí 940 Kč měsíčně. Pomoci může odstopování příspěvku*, [HTTPS://WWW.PAQRESEARCH.CZ/POST/PR%C5%AFm%C4%9BRN%C3%A1-DOM%C3%A1CNOST-SI-ZA-ENERGIE-P%C5%99IPLAT%C3%AD-940-K%C4%8D-POMOCI-M%C5%AF%C5%BEE-ODSTROPOV%C3%A1N%C3%AD-P%C5%99%C3%ADSP%C4%9BVKU-NA-BYDLEN%C3%AD](https://www.paqresearch.cz/post/pr%C5%AFm%C4%9BRN%C3%A1-DOM%C3%A1CNOST-SI-ZA-ENERGIE-P%C5%99IPLAT%C3%AD-940-K%C4%8D-POMOCI-M%C5%AF%C5%BEE-ODSTROPOV%C3%A1N%C3%AD-P%C5%99%C3%ADSP%C4%9BVKU-NA-BYDLEN%C3%AD)

- * MOP Ukrajiny využít ke splacení kauce a 1. nájmu (v případě, že chybí dostatečné trvalé příjmy). Zaměřit na nově přichozí i přechod z ubytoven do nájemního bydlení.
- * Využít postup pro poskytování MOP (ÚP) - Za Bydlení udělala doporučení, to by se mělo realizovat aby to fungovalo i pro UA.
- * Přeložit žádosti o sociální dávky do ukrajinštiny. Zajistit asistenci v ukrajinském či ruském jazyce na většině ÚP či vytvořit systém žádostí na okresně určeném ÚP s touto asistencí.
- * Snížit další administrativní požadavky spojené s MOP – u žadatelů uprchlíků neposuzovat při první MOP výši úspor apod.

Regulace komerčních nájmu

Stát může finanční dostupnost komerčních nájmu ovlivnit prostřednictvím zákona o cenách. Ten umožňuje ministerstvu financí, aby pevně stanovilo ceny některých služeb (např. ubytování), příp. může vyhlásit cenové moratorium zakazující další nárůst cen. Ministerstvo ale již nemůže určit, že tyto ceny platí pouze pro uprchlíky, musí platit pro všechny zákazníky.

Komplexní regulace nájmu podle některých odborníků může být potřeba, pokud příchod nové poptávky po bydlení dále masivně zvedne ceny nájemního bydlení celkově, a tím také nároky na sociální podporu (např. příspěvky na bydlení).

Některé zahraniční studie ale ukazují negativní vliv regulace nájmu na jejich nabídku či cenu v komerčním segmentu, v případě duálního trhu regulovaných a neregulovaných nájmu. Zavedení regulací by tedy měla předcházet pečlivá analýza a v první řadě je třeba se soustředit na uvolnění poptávky a asistenci rodinám.

2.7. Další dopady a souvislosti integrace v bydlení

V souvislosti s bydlením pro uprchlíky vyvstává několik dílčích témat, která budou muset být vzhledem k efektivní integraci paralelně s otázkou ubytování řešena. Jedná se o následující:

2.7.1. Zajištění bezpečnosti ubytování

Již nyní dochází k případům narušení bezpečnosti uprchlíků a ke snaze o vykořisťování této zranitelné skupiny v oblasti bydlení či trhu práce. Ještě větší riziko v tomto ohledu představuje skutečnost, že v současné chvíli je skupina uprchlíků tvořena především ženami s dětmi. Riziko nebezpečí hrozí především v oblastech velkého shromáždění

uprchlíků na jednom místě – typicky v blízkosti velkokapacitních ubytovacích zařízení, ale rovněž na nádražích, ve frontách před asistenčními centry atp.

Je potřeba zajistit bezpečnost uprchlíků před podvodnými nabídkami ubytování či pracovních příležitostí, před drogovými gangy a dalšími patologickými jevy, které se v rámci migrace často vyskytují. Prvotní formou pomoci v této oblasti je zajištění viditelnosti bezpečnostních složek v těchto oblastech, které vzbuzují pocit jistoty a mohou předcházet výskytu podvodníků.

Dalším aspektem je zajištění dostatečné informovanosti cílové skupiny na základě terénních interkulturních, sociálních a zdravotních pracovníků v oblasti velkokapacitních zařízení (typicky ubytoven) ve snaze prevence vykořisťování uprchlíků a zajištění budování dobrých sousedských vztahů.

2.7.2. Substandardní bydlení jen jako dočasné řešení

Substandardní bydlení pouze jako dočasný nástroj (do týdnů). Nekvalitní anebo přelidněné bydlení má přímé dopady na zdravotní stav obyvatel, a to jak na fyzické (např. astma, riziko zranění), tak na duševní zdraví (zvýšený stres a obavy o zdraví). Nedostupnost a nedostačující kvalita bydlení může také způsobit vyšší míru psychosociálního stresu, o to více u osob postižených válečným traumatem.^{18 19}

Substandardní bydlení rovněž negativně ovlivňuje školní úspěch dětí (např. kvůli přelidnění či častým změnám škol). Souběžně je tak třeba zajistit psychosociální a zdravotní pomoc v krajských a okresních centrech, aby měli lidé kde řešit svá traumata, dostala se jim odborná pomoc a související problémy si nepřenášeli do domácností a bydlení.

2.7.3. Zamezení segregace skrze zajištění adekvátní prostorové distribuce

Vzhledem ke vzrůstajícímu počtu uprchlíků je možné, že bude muset dojít k prostorové distribuci uprchlíků, ať už v rámci obce či krajů. Lze předpokládat, že současné nejvíce žádané lokality (většinou velká města) nebudou mít dostatečné ubytovací kapacity.

¹⁸ Zierch A. & Due C. (2013), *A mixed methods systematic review of studies examining the relationship between housing and health for people from refugee and asylum seeking backgrounds*
[HTTPS://WWW.SCIENCEDIRECT.COM/SCIENCE/ARTICLE/ABS/PII/S027795361830412X?VIA%3DIHUB](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027795361830412X?via%3DIHUB)

¹⁹ WHO (2018) *WHO HOUSING AND HEALTH GUIDELINES*,
[HTTPS://APPS.WHO.INT/IRIS/BITSTREAM/HANDLE/10665/276001/9789241550376-ENG.PDF?SEQUENCE=1&ISALLOWED=Y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276001/9789241550376-ENG.PDF?SEQUENCE=1&ISALLOWED=Y)

Paralelním ukazatelem pro zajištění dostupného bydlení bude možnost zaměstnání, dostupnost sociální a zdravotní péče a dostupnost školských zařízení pro děti.

Územně řízená alokace cizinců na území ČR není v současné chvíli možná, ale lze alespoň nastavit mechanismy, které budou přichozí uprchlíky informovat o možnostech bydlení a nabídkách práce v rámci jednotlivých krajů na základě jejich kompetencí. Nedílnou součástí celého systému se tak stává dostupnost informačních kapacit a podpora infrastruktury, kdy lze odhadovat, že uprchlíci budou muset za prací často dojíždět. Vhodným nástrojem v této oblasti může být sleva v regionální dopravě či umožnění cestovat zdarma.

2.7.4. Zajištění screeningu uprchlíků

Pro zohlednění potřeb cílových skupin a identifikaci souvisejících problémů je nutné zajistit screening přichozích uprchlíků, a to bezprostředně po jejich vstupu na území ČR. V asistenčních centrech by měly být zorganizované triage, na základě kterých budou ubytované různé skupiny v nejadekvátnějších zařízeních.

Vhodným nástrojem je rovněž pravidelný screening v domácnostech uprchlíků z pohledu zajištění informovanosti uprchlíků, odhalení potenciálních rizik v rámci bydlení nebo zajištění potřebné formy pomoci či kontroly kvality bydlení.

2.7.5. Vytvoření centrální evidence bytů

Měla by být zavedena centrální evidence bytů. Tuto úlohu by neměly nesystémově suplovat nestátní neziskové organizace. Hlavním cílem je zohlednění kapacit a zavedení potřebných opatření na podporu bydlení (např. pro mobilizaci provizorní kapacity).

2.7.6. Prevence rizik spojená s bydlením (škody, neuhrazení nájmu, sousedské konflikty...)

Existuje obava, že dojde ke znehodnocení obývaného zařízení, což by mohlo mít negativní dopad na následnou integraci uprchlíků a jejich vnímání majoritní společností. Nepředvídaný výdaj úhrady škody může být pro cílovou skupinu náročným zásahem do rozpočtu domácnosti.

Primárně by tak mělo docházet k prevenci těchto situací způsobem informování uprchlíka sociálním pracovníkem o možnostech předcházení škodám. V případě nesplacení nájmu by měli být sociální pracovníci informováni co nejrychleji, aby nevznikl vyšší dluh a byla případně nabídnuta možnost splátkového kalendáře.

Pokud nastane škoda v bytě, sociální pracovníci musí být schopni identifikovat, kdo je zodpovědný za škodu, vyjednat opravy přímo s majitelem, případně i kontraktovat firmy na opravu.

2.7.7. Podpora sociálně inovačních způsobů bydlení

Současné kapacity bydlení budou z dlouhodobého hlediska nedostatečné či finančně nedosažitelné, a to jak pro skupinu uprchlíků, tak pro majoritní populaci. Je potřebné podporovat inovační způsoby bydlení, které mají nižší náklady pro obyvatele než komerční bydlení, napomáhají komunitnímu způsobu života a pomáhají s celkovou integrací cílové skupiny do společnosti. Typickým příkladem sociálně inovačních projektů jsou modely sdíleného bydlení napříč generacemi (senioři, matky s dětmi) či různými sociálními skupinami s majoritní populací (uprchlíci, zdravotně handicapovaní, studenti).

2.7.8. Zapojení aktérů na regionální úrovni

Na lokální úrovni lze očekávat zvýšenou poptávku po bydlení a dopady nárůstu počtu obyvatel v obcích na zajištění infrastruktury, veřejných služeb atp. Je potřeba tak zajistit dostatečnou informovanost a spolupráci aktérů na regionální úrovni (kraje, obce), kteří mohou zároveň aktivněji komunikovat se skupinou uprchlíků a s obyvatelem.²⁰ Velmi důležité bude především nastavení spolupráce mezi státem a jednotlivými ORP a jejich vzájemná koordinace. Je potřeba podporovat ORP v rámci nové výstavby či rekonstrukce svých obecních bytových fondů. Tento nástroj lze využít z pohledu dlouhodobého horizontu v případě masivnější uprchlické vlny a rovněž jako příležitost v rámci dlouhodobě nedostatečných bytových kapacit.

2.7.9. Navýšení kapacit příslušných úředníků pro jednání s uprchlíky

Je potřeba zajistit dostatečnou personální kapacitu na příslušných orgánech. V oblasti bydlení se jedná zejména o odbory bytových politik. Pro obecné jednání s uprchlíky se jedná o sociální pracovníky, zdravotní pracovníky a interkulturní pracovníky.

²⁰ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2017) *From reception to integration: the role of local and regional authorities facing migration*
[HTTPS://RM.COE.INT/16806FE485](https://rm.coe.int/16806FE485)

2.8. Modelové průchody bydlením

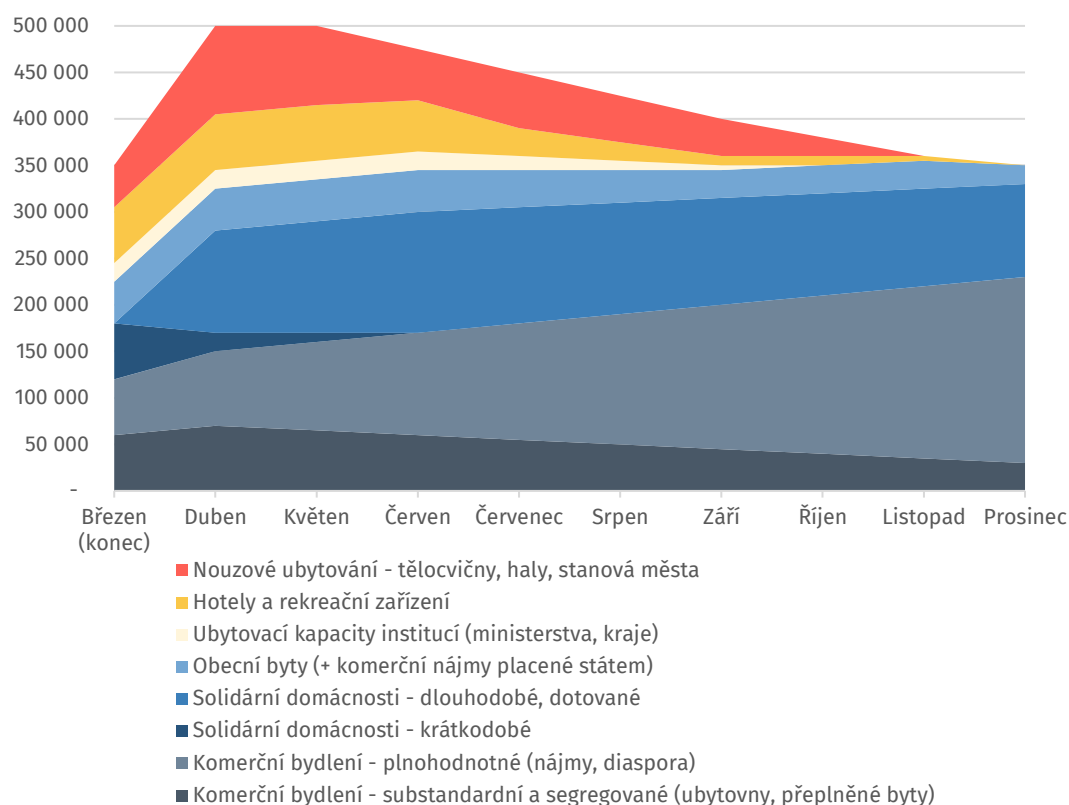
Na základě výpočtu kapacit lze vytvořit dva modelové příklady průchodu bydlením. Graf 1 ukazuje modelový příklad **ideálního využití kapacit** a graf 2 modelový příklad **segregačního a neřízeného průchodu bydlením**. Oba dva modely jsou pro scénář příchodu až 500 tisíc uprchlíků. Předpokládáme, že příchod bude činit 350 000 ke konci března a dalších 150 tisíc v dubnu.

Vycházíme z předpokladu, že většina z prvních 200 tisíc uprchlíků bydlení vyřešila „spontánně“ – integrovala se do plnohodnotných nájmu a bydlení přes bohatší ukrajinskou diasporu, do nevyhovujícího bydlení na přeplněných ubytovnách chudší a nájemch chudší ukrajinské diaspory a do solidárních českých domácností.

V ideálním scénáři (graf 1) dochází k maximálnímu mobilizování ubytovacích zařízení státu (20 tisíc), obecního fondu a případně nákupu části komerčně nabízených nájmu (45 tisíc), takřka okamžitá mobilizace dostupných kapacit v hotelích (60 tisíc) a díky vysoké podpoře solidárních domácností vygenerování další dlouhodobé nabídky v plně nevyužívaných domech a bytech (130 tisíc). Za těchto předpokladů zůstává na vrcholu krize okolo 100 tisíc lidí v provizorních a nouzových přístřeších (tělocvičny, haly, stanová města apod.).

Graf 1

/ Modelový příklad ideálního možného průchodu typy bydlení – při příchodu až 500 tisíc uprchlíků



Zdroj: Vlastní zpracování

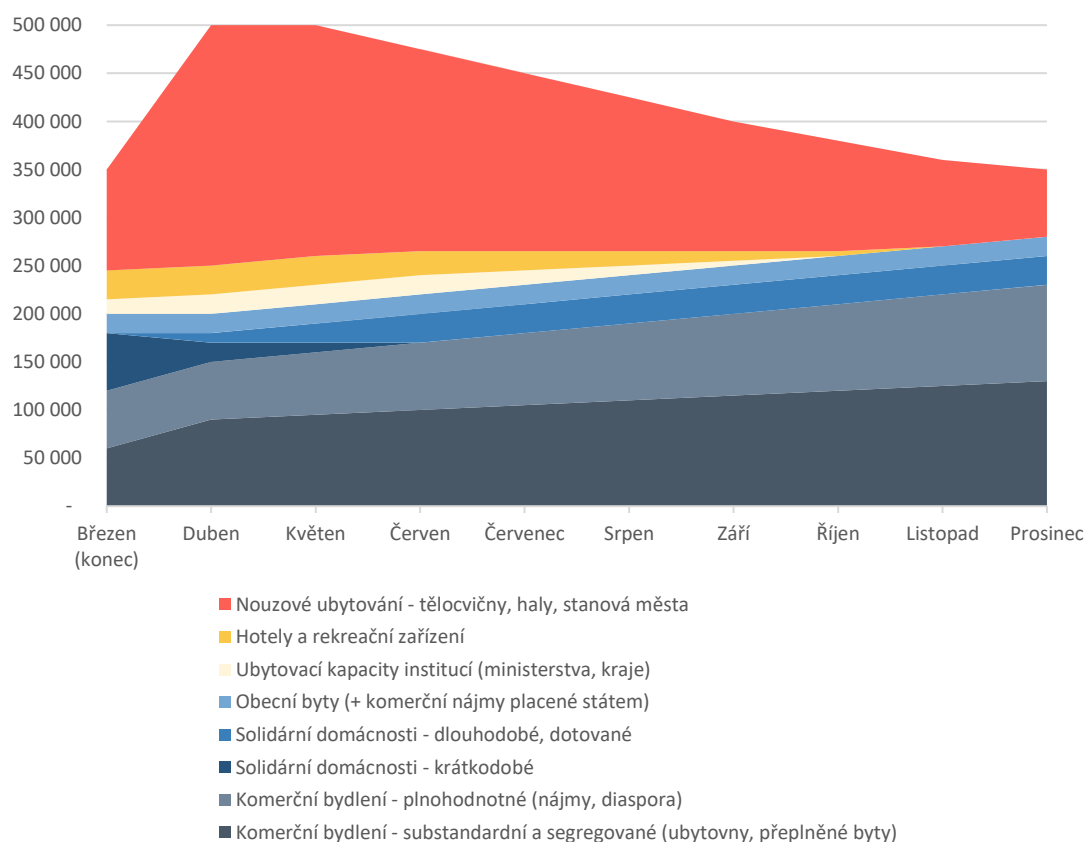
Časem dochází k postupnému návratu či odchodu části uprchlíků do dalších zemí (pokles na 350 tisíc) a díky navýšení nabídky bytů v nájemním či jinak dostupném dlouhodobém bydlení také k navyšování počtu integrovaných uprchlíků. Na druhé straně se vyčerpávají možnosti některých dočasných ubytování, které musí být využity pro jiné účely – hotely, některá státní ubytovací zařízení, část obecních bytů apod. Tyto dva trendy jdou proti sobě. Trend navyšování kapacity bytového fondu je ale rychlý a zároveň funguje pilíř dotovaných solidárních domácností. Na konci období tak zůstává naprosté minimum lidí v provizorním nouzovém ubytování (tělocvičny, haly, apod.) a redukováno je i substandardní segregované bydlení.

Druhý **negativní scénář (graf 2)** počítá s tím, že jsou omezeně mobilizovány kapacity hotelů (20 tisíc), obecních bytů (20 tisíc) a podpora solidárních domácností zůstane tak malá, že dlouhodobě vygeneruje ubytování jen pro 30 tisíc lidí. Navíc kvůli absenci politiky rekonstrukce bytového fondu, garantovaného nájmu či daňových incentív nedojde ve středně-dobém horizontu k navýšení nabídky komerčního nájemního bydlení, do kterého se tak dostane jen menšina uprchlíků (100 tisíc).

Tento scénář vede na konci periody ke stavu, kdy 70 tisíc uprchlíků stále zůstává v provizorním nouzovém bydlení (tělocvičny, haly apod.) a zejména dochází k masivní segregaci do ubytoven a přeplněného substandardního bydlení, které pojímá 130 tisíc lidí.

Graf 2

/ Modelový příklad segregačního a neřízeného průchodu typy bydlení – při příchodu až 500 tisíc uprchlíků



Zdroj: Vlastní zpracování

Tyto scénáře jsou modelové. Ukazují však, že pokud má Česká republika reagovat na příchod stovek tisíc uprchlíků bez vzniku extrémní segregace v bydlení, musí:

- * Maximalizovat veškeré dostupné kapacity na první měsíce (hotely, podpora solidárních domácností, kapacity veřejných / státních zařízení, obecní byty)
- * S dotovaným bydlením v solidárních domácnostech (modrá) a částí obecního bydlení počítat jako dlouhodobější formou – minimálně do konce roku, a zřejmě i v části roku 2023
- * Masivně a ihned navyšovat dlouhodobé kapacity v nájemním a obecním bydlením – aby mohl(a) být co nejstrmější křivka přirozené integrace (šedá část grafu). Tedy od začátku řešit rekonstrukci obecních i soukromých bytů za účelem pronájmu, garantované nájemní bydlení, daňové aj. incentivy, desegregované modulární bydlení, atd.



3. Vzdělávání

Autor: Štěpán Kment (PAQ Research)

[Příspěvatelé a konzultanti](#)

3.1. Executive summary

Začlenění nezletilých a mladistvých ukrajinských válečných uprchlíků do vzdělávacího systému je jedním ze základních prvků integrace. V následující kapitole se věnujeme připravenosti školské sítě, psychosociální pomoci, navázání vzdělávání, omezením souvisejícím s celo-ukrajinskými školami a třídami, finanční náročnosti nebo snižování bariér ve vzdělávání a průchodu vzdělávacím systémem.

Navrhujeme, aby stát se zřizovateli na úrovni základního vzdělávání **programově určili vysoký počet škol** (1500-2500 škol, tzn. každá 3. nebo 2. ZŠ) **prioritních pro vzdělávání uprchlíků**, kde bude prvních 6 měsíců probíhat výuka češtiny jako dalšího jazyka, integrační program a posléze navázání na dosavadní znalosti a dovednosti žáků-uprchlíků. Dalších 6 měsíců navrhujeme pokračování podpory. **Školy pro integraci je třeba vybírat koordinovaně s nabídkami ubytování a vzorci stěhování uprchlíků**. Dodatečné personální náklady během 12 měsíců na úrovni ZŠ odhadujeme na **1,2 až 2,1 mld. Kč**. Počítáme, že jde o **30% nárůst nákladů na vzdělávání oproti průměrným ročním výdajům na žáka ZŠ**.

Zcela spontánní model zápisu ukrajinských žáků se jeví jako neefektivní z pohledu personálních podmínek, vytvoří zátěž na menší počet škol a bez řízení může vzdělávání a integrace do společnosti selhávat. Např. Německo v letech 2014-16 příchozí uprchlíky integrovalo do škol hlavního proudu spolu s jazykovou a psychosociální pomocí. Na tomto základě kromě programového výběru škol a personální intervenci navrhujeme **pro prevenci segregace stanovit limit podílu ukrajinských uprchlíků na celkové populaci školy na 20 %**, bude-li to místními podmínkami umožněno. Hlavními předpoklady úspěchu integrace ukrajinských dětí a mladistvých jsou efektivní využití kapacit škol, proaktivní i reaktivní řízení začlenění žáků-uprchlíků a zabránění předčasných odchodů ze vzdělávání (mj. v přechodech ZŠ-SŠ a SŠ-VŠ).

Podle dat Ministerstva vnitra tvoří zhruba 45 % příchozích ukrajinských válečných uprchlíků v aktuální vlně děti a mladiství do 18 let. Podle dvou scénářů 300 a 500 tis. uprchlíků celkem a na základě předpokladu dlouhodobého usazení $\frac{2}{3}$ příchozích odhadujeme, jaký bude v příštích měsících a především od nového školního roku nápor na vzdělávací systém. **Krátkodobě lze očekávat 142 500 až 237 500 dětí a mladistvých ve věku do 19 let.** V dlouhodobém horizontu odhadujeme, že **na úrovni předškolního vzdělávání (0-5 let) se**

může počet zapsaných dětí zvýšit o **7,1 až 11,8 %**²¹. Na úrovni základního vzdělávání odhadujeme dlouhodobé zvýšení počtu zapsaných žáků o **5,1 až 8,4 %**. Na středoškolské úrovni počítáme dlouhodobě se zvýšením počtu možných zapsaných žáků o **3,4 až 5,6 %**. Výpočty vychází z aktuální naplněnosti škol a nezahrnují ostatní demografický vývoj.

Okamžitá a krátkodobá opatření (do 30. června) – programový výběr základních škol pro integraci:

- / 1 /** Organizace péče a vzdělávání ukrajinských dětí by neměla spoléhat na spontánní či neformální prostředí – **je klíčové začít pravidelně sledovat a mobilizovat kapacity škol** pro ochranu zdravého vývoje dětí-uprchlíků z hlediska fyzického a psychického a ostatních aspektů integrity dítěte. **Připravenost vzdělávacího systému přijmout nové žáky a přehledné instrukce, jak na to, musí být komunikovány přichozím uprchlíkům**, aby nedocházelo k zavržení účasti ve vzdělávacím systému. To může jinak vést k neodůvodněným absencím a horšímu vývoji na straně nezletilých a snížené ekonomické aktivitě na straně rodičů.
- / 2 /** Připravit **plán začlenění žáků-uprchlíků ve velkém počtu vybraných škol**, spíše než nechat jejich účast v decentralizovaném systému náhodě. Na úrovni ZŠ je nutné **programově rozšířit počet určených škol pro výuku češtiny jako dalšího jazyka (ČDJ)** ze současných 406 o alespoň 1500-2500 (dalších cca 1000 v květnu, cca 1500 v září 2022). Takto lze vyjít z existujícího, uzákoněného systému. Bude-li toto vzdělávání primárně určeno pro ukrajinské uprchlíky, **navrhujeme rozšířit velikost skupiny z 10 na 20 žáků**. Rozšíření má probíhat proaktivně i reaktivně vzhledem k nabídkám ubytování a vzorcům stěhování ukrajinských uprchlíků. Výběr určených škol a komunikace musí probíhat se zřizovateli, řediteli škol, kraji, NGOs a mezíresortně v souladu s krizovým řízením a redistribucí v kontextu ubytovacích kapacit.
- / 3 /** Tyto školy by měly být přednostními místy pro vzdělávání žáků-uprchlíků, kde **program vzdělávání v oddělených skupinách pro ukrajinské žáky během šesti měsíců bude kombinací: posílené výuky ČDJ, psychosociální podpory a pokračování v ukrajinském kurikulu** při spolupráci s domovskou školou žáka, kde je to možné. **Dalších šest měsíců** navrhujeme pokračující podporu ve výši jedné třetiny té úvodní. Postupně je vhodné žáky-uprchlíky socializovat s českými žáky (např. v tělesné, výtvarné výchově). Tutu strategii by bylo obtížnější či zcela nemožné realizovat, pokud budou vznikat přímo ukrajinské školy (popř. dlouhodobě plně oddělené třídy).
- / 4 /** Vyčlenit **prostředky ve výši 1,2 až 2,1 mld. Kč na 12 měsíců pro personální podporu v určených základních školách zahrnující:**
 - a. **učitele češtiny jako dalšího jazyka,**
 - b. **školní adaptační koordinátory,**
 - c. **asistenty pedagoga a/nebo ukrajinské učitelky.**
- / 5 /** Online **kurz pro pedagogické pracovníky pro poskytnutí základní psychosociální diagnostiky** a péče dětem-uprchlíkům pro efektivní využití sítě psychologů/psychiatrů (triage systém). Klíčové je zajistit fyzické a duševní zdraví

²¹ Při zanedbání dětských skupin, jejichž kapacity jsou však výrazně nižší než ty MŠ a jsou zpoplatněny. Otázce se podrobněji věnujeme níže.

dětí, k čemuž mohou nejvíce přispět učitelé, budou-li vědět, jak s žáky-uprchlíky pracovat a na koho se obrátit v případě problému.

Okamžitá a krátkodobá opatření (do 30. června) – snižování bariér v přístupu ke vzdělávání na úrovni MŠ, ZŠ a SŠ

- / 1 /** Metodicky ošetřit, aby přijímací řízení (ředitelem stanovené zkoušky) pro přijetí na střední školu ve vyšších ročnících neobsahovalo jazykovou bariéru nebo jiné nesplnitelné podmínky. Je vhodné nastavit **systém “přestupů” z oborově shodných nebo blízkých ukrajinských kmenových škol** do českých středních škol.
- / 2 /** Nevyžadovat složení jednotné přijímací zkoušky (**JPZ**) na SŠ do 1. ročníku z Českého jazyka a literatury (nabízí se nahrazení zkouškou z ČDJ, příp. AJ). **Nabídnout splnitelné alternativní zkoušky ve školní části JPZ na SŠ**, jinak lze očekávat většinový nástup uprchlíků na učební obory navzdory šíři vzdělávacího potenciálu.
- / 3 /** Nabídnout **finanční účast státu na nákladech na péči o dítě-uprchlíka v dětské skupině**, primárně ve velkých městech, kde jsou místa mateřských škol omezena. Umožnit snazší dočasné rozšiřování dětských skupin, příp. mateřských škol.
- / 4 /** Umožnit nahrazení obsahu a hodnocení vzdělávání. Pro žáky-uprchlíky legislativně upravit, aby **prospěli do dalšího ročníku**. Doprovodit jmenované metodickými pokyny pro školy, jak žáky-uprchlíky integrovat včetně hodnocení (adresovat obavu učitelů, že “musí mít známky”; formativní hodnocení pokroku ČDJ; lze využít slovního hodnocení místo známky na vysvědčení).
- / 5 /** Nabídnout speciální podporu v ukrajinštině žákům-uprchlíkům, kteří jsou v **9. třídě** a očekává se jejich přechod na střední školu.
- / 6 /** Přeložit a zpřístupnit českým pedagogům **ukrajinské kurikulum** a ukrajinský systém školství, aby dokázali lépe identifikovat úroveň znalostí a dovedností žáků-uprchlíků. Dostupnost ukrajinských učebnic pro starší žáky bude výhodou.
- / 7 /** Umožnit školám vzdělávajícím žáky-uprchlíky čerpat prostředky pro **balíček materiální pomoci** žákovi bez doporučení školského poradenského zařízení (sešity, psací potřeby, učebnice ČDJ, úbor na tělocvik atd.). Zajistit jednoduchý přístup k **bezplatnému stravování**.

Okamžitá a krátkodobá opatření (do 30. června) – dynamické sledování a řízení kapacit:

- / 1 /** **Mapovat a zveřejňovat naplněnost existující sítě škol a dětských skupin** online systémem (např. povinná aktualizace ze strany ředitele na 14denní či týdenní bázi a přímé zobrazení v systému).
- / 2 /** Urychleně aktualizovat reálné kapacity základních škol.
- / 3 /** Urychleně **rozšířit systém jazykové přípravy (ČDJ)** přiznávající školám finanční prostředky při vzdělávání žáků-cizinců **i na střední školy**.
- / 4 /** **Dlouhodobě by neměly vznikat ukrajinské školy** nad rámec tohoto školního roku (riziko segregace). Vznik ukrajinských tříd by měl být redukován na časově nejnutnější období a slučování skupin za účelem výuky českého jazyka. Pokud

ukrajinské školy vznikají, musí být známý termín jejich zrušení a začlenění žáků do hlavního vzdělávacího proudu.

- / 5 / Umožnit, aby ČDJ mohli učit například i **studenti pedagogických fakult** nebo (dvojjazyční) asistenti pedagoga.

Letní prázdniny a další školní rok:

- / 1 / Vytvořit plány na **provizorní systém vzdělávání v případě překročení kapacit ZŠ a SŠ a nemožnosti realokace**. Zmapování možného rozšíření kapacit dětských skupin, škol nebo zajištění péče o děti-uprchlíky v rámci školních zařízení vyžadujících nižší kvalifikaci (např. družiny). V nejhorších scénářích možnost vzniku dočasných vzdělávacích center, příp. systému turnusů vzdělávání (vzdělávání ukrajinských žáků po skončení výuky).
- / 2 / **Zkoumat postoje a potřeby ukrajinských rodičů a dětí** – ohledně plánovaného setrvání v České republice, potřeb předškolního vzdělávání, vnímaných překážek v přístupu ke vzdělávání, preferencí ve vzdělávání (např. udržení výuky ukrajinské historie / jazyka, plány přechodu na střední školy).
- / 3 / Měřit **well-being a potřeby učitelů**, kteří v posledních letech plnili mimořádné úkoly spojené s pandemií covid-19 a nyní s výukou ukrajinských uprchlíků. Připravovat pomoc s jejich pracovní zátěží a souvisejícími psychologickými potřebami.
- / 4 / Spolupráce s ukrajinskými pedagogy na tvorbě **podpůrných materiálů** v jednotlivých předmětech zejména **pro starší žáky**.
- / 5 / Pokračování bezpečného prostředí, jazykové přípravy a integrace žáků-uprchlíků přes **letní prázdniny zajištěním bezplatných táborů či kurzů** nebo pokračováním výuky přímo ve školách a školských zařízeních.

3.2. Úvod

Ukrajinci, resp. Ukrajinky prchající do České republiky cestují s dětmi a mladistvými. Součástí přijetí uprchlíků do České republiky jako hostitelské země je zajištění vzdělávání u školou povinných dětí a těch, kteří mají o pokračování ve vzdělávání zájem. Školní docházka nebo alternativní prezenční péče o nezletilé zároveň uvolní zákonné zástupce, aby se mohli zabývat stabilizací bydlení a svou ekonomickou aktivitou. Tato kapitola se proto zabývá dvěma základními otázkami:

- / 1 / Jak správně začlenit nezletilé válečné uprchlíky do českého vzdělávacího systému? Co je potřeba zohlednit a jak proces strukturovat?
- / 2 / Jaké jsou kapacity českého školství (škol, psychologů, školských poradenských zařízení) a jaké jsou možnosti vzdělávání a integrace dětí-uprchlíků v tomto školním roce a v dalších letech?

Pro zodpovězení těchto otázek bylo využito rychlého přehledu literatury, kvantitativní analýzy a rozhovoru s odborníky.

3.3. Jak správně začlenit nezletilé válečné uprchlíky do českého vzdělávacího systému?

3.3.1. Rozdíl mezi vzděláváním migrantů a uprchlíků

Nynější neplánované přesídlení do ČR kvůli válce s sebou nese nové, mimořádné faktory, které dopadají na ukrajinské děti a je nezbytné je vždy zohledňovat při plánování opatření vzdělávacích politik. Faktory, které mohou v různé míře ovlivnit integraci ukrajinských válečných uprchlíků, jsou:

- / 1 /** Neznalost češtiny jako vyučovacího a úředního jazyka (případná komunikační úroveň češtiny např. nedostačuje na akademické pojmy využívané ve školní výuce)
- / 2 /** Příchod dítěte v rámci neúplné rodiny (např. prarodiče a vnuci, pouze matky apod.), příp. zcela osamostatněného (v době publikace chybí informace o nezletilých bez doprovodu, ale tyto situace při útěku před válkou vznikají)
- / 3 /** Omezený ekonomický kapitál (ztráta příjmů, výdaje na relokaci apod.)
- / 4 /** Omezený sociální kapitál (není pravidlem, že do ČR přichází pouze Ukrajinci znalí místního prostředí a s vazbami na diasporu)
- / 5 /** Psychické problémy (úzkosti z války, strach o blízké, stýskání, příp. trauma z prožití aktivních bojů, útěku apod.)
- / 6 /** Další atributy běžné pro celou populaci (např. speciální vzdělávací potřeby, nekognitivní faktory jako motivace, odolnost, vytrvalost apod.)

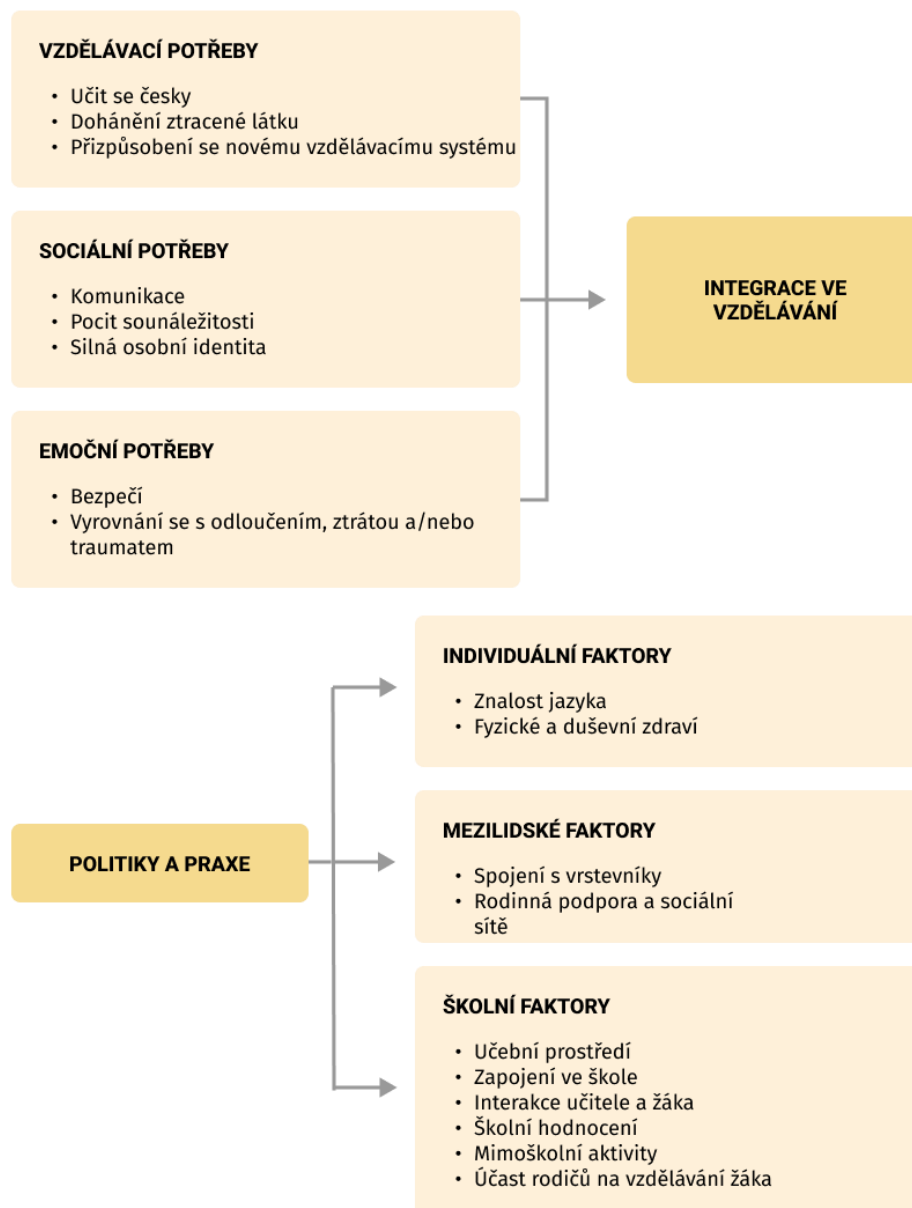
OECD²² (2019) shrnuje potřeby dětí-uprchlíků:

- / 1 /** Potřeba naučit se jazyk hostitelské země a rozvíjet svůj mateřský jazyk
 - a. Znalost jazyka hostitelské země je vnímána jako důležitý faktor pro pracovní a vzdělávací úspěch a pro sociální integraci, to ale vyžaduje znalost jak formálního, tak i neformálního jazyka
 - b. Učení mateřského jazyka zvyšuje pocit sounáležitosti k vlastní komunitě, a tedy k celkovému psychickému a duševnímu zdraví dítěte, učení v rámci rodinných konverzací je nutno podpořit formální výukou jazyka
- / 2 /** Potřeba navázat na přerušené školní vzdělávání
 - a. Existuje potřeba navázat na předchozí vzdělávání, která je komplikována problematikou jiného kulturního rámce, a nižšími aktuálními relevantními schopnostmi dítěte – bez soustředěné podpory toto může vést ke školnímu neúspěchu
- / 3 /** Potřeba přizpůsobit se novému vzdělávacímu systému
 - a. Vztah učitel–žák; a systém vzdělávání se může podstatně lišit od systému, na který je dítě-uprchlík zvyklé, proto je nutné dítěti vysvětlit nový systém a jeho funkci
- / 4 /** Potřeba komunikovat s ostatními
 - a. Změna kulturního kontextu ztěžuje dětem-uprchlíkům komunikaci, a to ve chvíli, kdy dítě se ocitá v nové neznámé situaci, kterou může plně pochopit jen skrze komunikaci – je tedy nutné co nejdříve etablovat spolehlivou komunikaci
- / 5 /** Potřeba navazovat kontakty a mít pocit sounáležitosti
 - a. Uprchlíci ztrácí svým útekem většinu existujících kontaktů, což vede k jejich sociální izolaci; kulturní rozdíly mohou ztížit získání nových kontaktů a vést k malému pocitu sounáležitosti
- / 6 /** Potřeba budovat si silnou osobní identitu
 - a. Děti-utečenci se nachází mezi dvěma kulturními systémy, a to může vést k problémům při tvorbě vlastní identity, což pak vede k pomalejší integraci
 - b. Není žádoucí, aby děti přebíraly kulturní systém hostitelské země, ukazuje se, že nejefektivnější pro integraci je kombinace kultur
- / 7 /** Potřeba cítit se v bezpečí
 - a. Uprchlíci prchají před konfliktem nebo válkou a mají potřebu být v bezpečném prostředí, což jim může nabídnout škola, ale jen za předpokladu, že v ní nebudou diskriminováni ze strany školního systému ani šikanováni ze strany svých spolužáků
- / 8 /** Potřeba vyrovnat se s odloučením, ztrátou a/nebo traumatem
 - a. Děti přišly o majetek, kontakty a v některých případech i o členy rodiny – také mohly být vystaveny traumatickým situacím buďto v konfliktu, před kterým prchají, nebo i na útěku
 - b. Pro úspěšnou integraci je nutné nabídnout psychologickou pomoc a zohlednit možnou posttraumatickou stresovou poruchu při volbě ubytování a školní výuce

²² Cerna, L. (2019), "Refugee education: Integration models and practices in OECD countries", OECD Education Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3251a00-en>.

Obrázek 5

/ Potřeby a faktory dětí-uprchlíků při integraci ve vzdělávání



Zdroj: Cerna, L. (2019), "Refugee education: Integration models and practices in OECD countries", OECD Education Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris.

3.3.2. Rychlost integrace do školního prostředí

Promptní integrace ukrajinských uprchlíků-děť do českých škol je důležitá minimálně ze čtyř důvodů. Zaprvé, školy a školská zařízení (mezi ně patří např. družiny, školní kluby) jsou

primárním zdrojem informací o vývoji dítěte²³. Stát tak vykonává odpovědnost za ochranu dětí před tělesným nebo duševním násilím, za ochranu jejich zdravého vývoje z hlediska fyzického, psychického a mravního a ostatních aspektů integrity dítěte. Při vzdělávání mimo regulované prostředí (např. hlídání v rámci diaspory) může ujít pozornosti špatný stav dítěte nebo mladistvého.

Zadruhé, uprchlíci zažívají dramatické přerušení svého dosavadního života a školní prostředí nabízí kontinuitu (mj. kvůli podobnosti struktur školských systémů i kulturní podobnosti mezi Ukrajinou a Českem), školní docházka pak umožňuje socializaci, řád a další životní naplnění a možnosti. Tím, že je dítě ve škole nebo školském zařízení, může se zákonný zástupce věnovat práci nebo dalším povinnostem spojeným s řešením realokace.

Zatřetí, škola zprostředkovává dítěti český jazyk a klíčové znalosti o naší zemi – buď žáka sama učí česky nebo zajišťuje jeho docházku na jinou školu, kde se čeština jako druhý jazyk učí. Tak dochází k postupnému začleňování do většinové společnosti a lepší orientaci dítěte v novém prostředí. Pokud by dítě nemělo žádný kontakt s češtinou do letních prázdnin, může pro něj být dvouměsíční období náročnější, než když započne vzdělávací proces ještě ve školním roce 2021/22.

Začtvrté, čím delší je exkluze ze vzdělávacího procesu, tím nižší jsou šance dítěte-uprchlíka na začlenění do české společnosti, stejně jako se snižují jeho znalosti a dovednosti komparativně (learning loss známý vlivem pandemie covid-19), aspirace na další vzdělávání a potažmo možnosti na trhu práce. Je zcela zásadní zamezit neúčasti, resp. dropoutování dítěte ze vzdělávacího procesu. Proto je vhodné co nejdříve identifikovat bariéry v přístupu ke vzdělávání.

3.3.3. Zkušenosti z integrace uprchlíků v SRN v letech 2014–2016

Německý systém distribuce dětí ve školním věku je vázán na mechanismus distribuce uprchlíků na jednotlivé spolkové země, a okresy podle tzv. "Königsteiner Schlüssel". To je systém, který přiřazuje uprchlíky jednotlivým okresům – ty potom rozhodují, jak uprchlíky ubytují a kde zajistí uprchlíkům s právem na vzdělání jejich povinnou školní docházku.

Systém v letech 2014 a 2015 byl nárazově zatížen migrační vlnou, přičemž neexistovaly jasné jednotné metodické postupy pro podobnou situaci. Jednotlivé okresy použily různé metody a navzájem mezi sebou komunikovaly o efektivitě jimi zvolených strategií. Pro účely této publikace jsme vybrali relevantní poznatky z německých strategií a budeme je zde blíže popisovat.

Při volbě mezi separátními třídami se speciální výukou pro uprchlíky a okamžitou integrací do stávajících tříd Němci volili různé přístupy podle věku žáků. Osvědčila se strategie, že na prvním stupni, který je v Německu od 1. do 4. třídy, byly děti přímo integrovány do tříd. Tento postup nebyl volen na vyšším sekundárním stupni (pro ČR je to druhý a vyšší stupeň),

²³ Nedojde-li k umístění v uprchlickém zařízení MV, příp. jiném zařízení pro ochranu dítěte v případě nezletilých uprchlíků bez doprovodu.

tam byli žáci umístěni do speciálních tříd se zaměřením na výuku němčiny jako druhého jazyka. Pro posílení integrace se osvědčila metoda společných hodin ve vybraných předmětech s nižšími nároky na porozumění jazyku, jako jsou tělocvik a výtvarná a hudební výchova.

Přes největší úsilí německých škol a podpory ze strany neziskových organizací ale nebylo možné, aby se žáci z uprchlických rodin ve tradičním školním úspěchu zcela vyrovnali ostatním žákům ve standardizovaných parametrech. Žáci nabývají v zemích svého původu a při útěku užitečných schopností, které však školní systém není schopen adekvátně ocenit.

Z toho vycházel zásadní apel německého ministerstva školství na individuální přístup učitelů k jednotlivým žákům. Zpětně ale i tento přístup orientovaný na žáky nebyl zcela úspěšný – existuje kritika, že podpora žáků-uprchlíků končí příliš brzy a že to je důvod pro vysoké procento jejich opakování ročníku.²⁴ Je tedy nutné nejen žáky podpořit během výuky, ale také zjednodušit či upravit jejich závěrečné hodnocení na konci školního roku či např. závěrečné zkoušky typu maturity. Žáci-cizinci mohou docházet na předměty arabštiny nebo turečtiny jako dalšího jazyka. Německo rovněž užívalo metody udělování vyššího množství času při zkouškách a hodnocení mateřského jazyka uprchlíků pro zlepšení průměru a výsledků vzdělávání. Cílem bylo zabránit školnímu neúspěchu, který mohl vést k demotivaci a stigmatizaci žáků.

Dále je nutné, aby existovala kooperace mezi rodiči a školou, aby žáci mohli být podporováni i doma. Pro rodiče jsou pak zásadní intenzivní jazykové kurzy a rekvalifikační kurzy – pro efektivitu těchto kurzů je doporučeno rychle podpořit kapacitu MŠ, neboť to významně zkracuje čas nutný pro orientaci a integraci rodičů, což podporuje školní úspěch žáků.

Německo také nabízí docházku na střední odborné školy i pro uprchlíky, kteří už nejsou ve věku povinné školní docházky. Aby dále zjednodušila vstup uprchlíků na pracovní trh, zavedla sousední země takzvané DSD – diplom německé řeči.²⁵ Jedná se o certifikát platný u všech vládních institucí, který garantuje určitou úroveň znalosti němčiny. Existují 3 verze: DSD 1 je dostačující, aby se uprchlík mohl učit na druhém stupni německého školství, DSD 1 PRO je speciální verze s posílenou výukou němčiny používané v jednom oboru, např. gastronomii, a nakonec DSD 2 je kvalifikací pro vzdělávání se na vysoké škole.

²⁴Deutsche Welle, *Deutsches Schulsystem lässt Flüchtlinge sitzen*
[HTTPS://WWW.DW.COM/DE/DEUTSCHES-SCHULSYSTEM-L%C3%A4sst-fl%C3%BChtlinge-sitzen/a-42766266#:~:text=DEUTSCHE%20SCHULEN%20HABEN%20SEIT%202015,intensivem%20sprachunterricht%20und%20enger%20betreuung.](https://www.dw.com/de/deutsches-schulsystem-l%C3%A4sst-fl%C3%BChtlinge-sitzen/a-42766266#:~:text=DEUTSCHE%20SCHULEN%20HABEN%20SEIT%202015,intensivem%20sprachunterricht%20und%20enger%20betreuung.)

²⁵BUNDESAMT FÜR AUSWERTIGE ANGELEGENHEITEN – ZENTRALSTELLE FÜR DAS AUSLANDSSCHULWESEN, DAS DEUTSCHE SPRACHDIPLOM (DSD) [HTTPS://WWW.AUSLANDSSCHULWESEN.DE/WEBS/ZfA/DE/DEUTSCH-LERNEN/DSD/DSD_NODE.HTML](https://www.auslandsschulwesen.de/Webs/ZfA/DE/DEUTSCH-LERNEN/DSD/DSD_NODE.HTML)

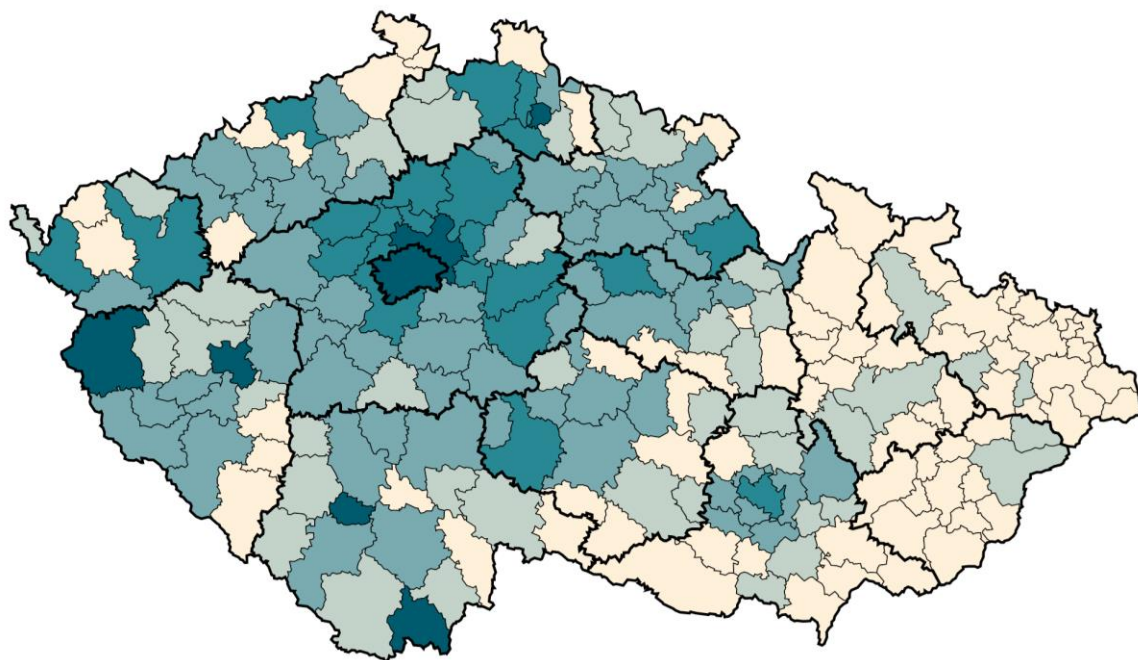
3.3.4. Vzdělávání ukrajinských žáků v českých školách a naplněnost českých škol

Ve školním roce 2020/21 se v českých školách vzdělávalo 9646 ukrajinských dětí, které školy navštěvují při trvalém pobytu v ČR, a to typicky jako součást plánované ekonomické migrace či usazení (pouze 63 z nich bylo azylanty). Regionální distribuce odpovídá vzorcům známým ze statistik trvalého bydliště ukrajinských státních příslušníků v ČR. Většina žije v Čechách, zejména v Praze, výrazně méně ve Slezsku a na Moravě, kromě Brna a okolí. Školy v obcích s rozšířenou působností (ORP), které mají rozsáhlejší zkušenost se vzděláváním ukrajinských žáků, mohou být v lepší pozici při začleňování aktuálně přicházejících ukrajinských uprchlíků do vzdělávacího procesu díky znalosti procesů vzdělávání cizinců. Jde například o Prahu, Vodňany, Kaplice či Plzeň.

Obrázek 6

/ Mapa ČR zobrazující počet žáků-cizinců s ukrajinskou státní příslušností na 10 tisíc žáků k září 2021.

● 25 a méně ● 25–50 ● 50–100 ● 100–200 ● 200 a více



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

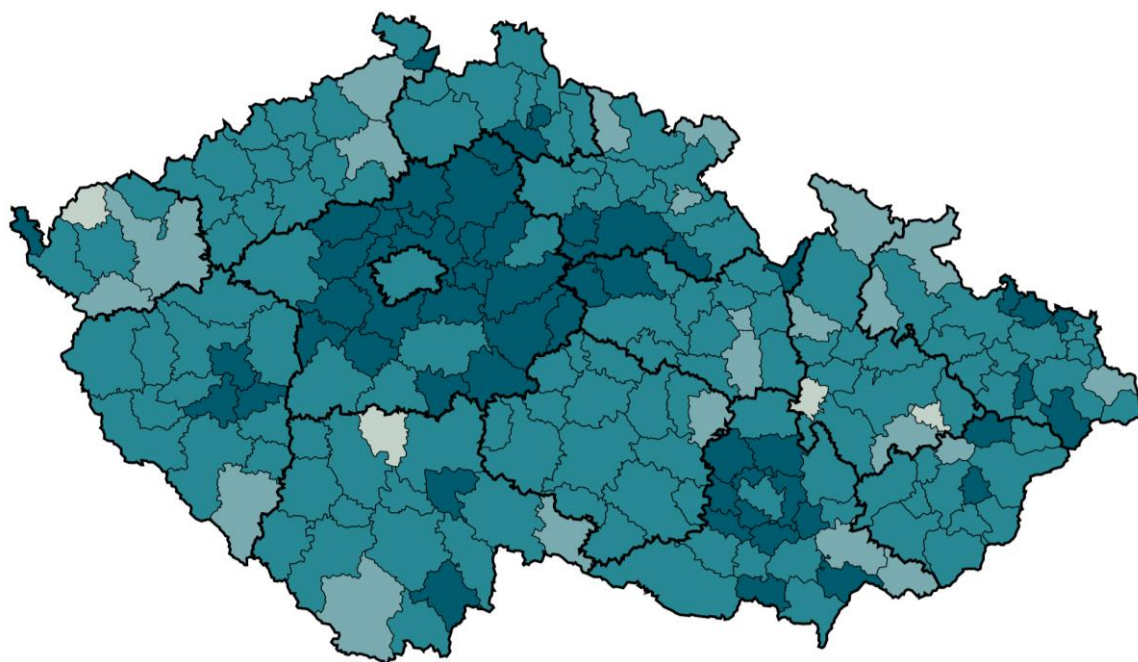
Podle dat z školských výkazů a rejstříku je v České republice 52 539 volných míst v běžných mateřských školách a 355 326 míst v základních školách. Platí, že:

- / 1 /** Kapacita základních škol je nereálně vysoká. Příčinou je historie administrativně-správního nastavení a absence potřeby reálné kapacity zjišťovat a aktualizovat. Nereprezentuje tak skutečnost, která je alespoň v tomto roce lépe vyjádřena naplněností tříd.
- / 2 /** Kapacity mateřských škol jsou mnohonásobně nižší než základních škol. Nárok na umístění dítěte do mateřské školy přitom vzniká jen u 5letých (příchozí Ukrajinci nebudou mít žádná nároková místa bez trvalého bydliště, resp. spádové oblasti).
- / 3 /** Kapacity mateřských i základních škol jsou nejvyčerpanější v krajských městech a jejich okolí (prstenci kolem nich).
- / 4 /** Dětské skupiny, jako náhrada vzdělávání v MŠ, jsou zpoplatněné a dostupné především ve velkých městech a jejich okolí. Celkové kapacity dětských skupin uvádíme v kapitole *Co je potřeba zohlednit při inkluzi žáka-cizince do školy vztahující se na ukrajinské uprchlíky* níže, protože neexistují data o jejich naplněnosti, které bychom zde prezentovali.

Obrázek 7

/ Obsazenost kapacit mateřských škol k září 2021

○ 0–60 % ○ 60–70 % ○ 70–80 % ○ 80–90 % ○ 90–100 %

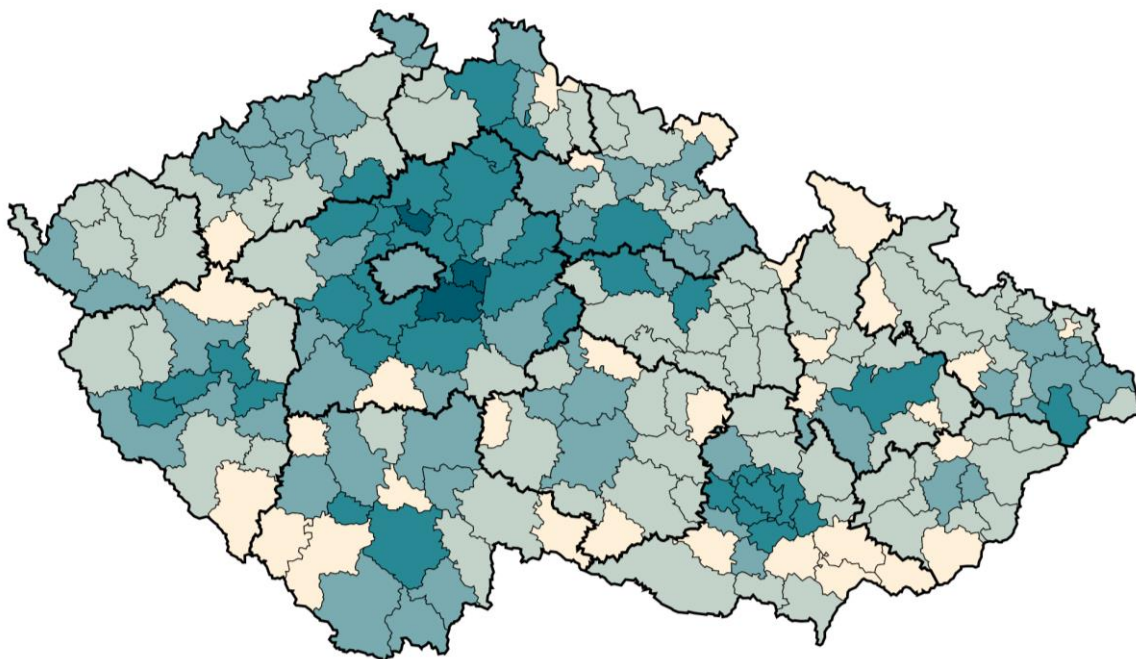


Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

Obrázek 8

/ **Obsazenost kapacit základních škol k září 2021. Upozornění: Bývá nadhodnocená viz bod 1) výše.**

0–60 % 60–70 % 70–80 % 80–90 % 90–100 %



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

3.3.5. Integrace ukrajinských uprchlíků – scénáře

Odhadujeme, že v rámci dvou scénářů (postupný příchod 300–500 tisíc uprchlíků) cca ⅔ zůstanou v ČR dlouhodobě, a proto je nezbytné zahájit integrační procesy co nejdříve a pro všechny. Podle posledních údajů Ministerstva vnitra je 45 % z celkové populace uprchlíků ve věku 0–18 let. V tabulce níže uvádíme, jaké lze očekávat odhady podle věkových skupin dětí, uvážíme-li nižší a vyšší scénář. Jejich zápis do škol a dětských skupin bude postupný, protože zákonní zástupci mají až 90 dnů pro zápis školou povinného dítěte.

Tabulka 5

/ Scénáře uprchlické vlny podle věkového rozpadu

Scénáře		Nižší scénář: 300 000 UA uprchlíků		Vyšší scénář: 500 000 UA uprchlíků	
Věk (poměry)	Stupeň vzdělávání		z nich může zůstat (odhad ⅔)		z nich může zůstat (odhad ⅔)
do 3 let (5,7 %)	DS	17 133	11 422	28 554	19 036
3-6 let (7,1 %)	DS/MŠ	21 209	14 140	35 349	23 566
6-15 let (24,4 %)	ZŠ	73 268	48 846	122 114	81 409
15-18 let (7,3 %)	SŠ	21 973	14 649	36 622	24 415
CELKEM VE VĚKU DO 18 LET		133 583	89 057	222 639	148 426
18-65 let (52,5 %)		157 625	105 083	262 708	175 138
Senioři 65+ (2,9 %)		8 792	5 861	14 653	9 769

Zdroj: MV ČR + vlastní kalkulace

V nižším scénáři předpokládáme usazení a dlouhodobou integraci cca 25 560 dětí ve věku 0-5 let, což odpovídá ročníkům před povinnou školní docházkou a prvnímu ročníku povinné školní docházky, cca 48 850 dětí a mladistvých ve věku povinné školní docházky na ZŠ a cca 14 650 mladistvých na úrovni SŠ. Ve vyšším scénáři předpokládáme usazení a dlouhodobou integraci cca 42 600 dětí ve věku 0-6 let, což zhruba odpovídá ročníkům před povinnou školní docházkou (ta začíná v 5. roku dítěte), cca 81 410 dětí a mladistvých ve věku povinné školní docházky na ZŠ a cca 24 420 mladistvých na úrovni SŠ.

Z literatury a výzkumných rozhovorů vyplynulo, že je důležité u dětí-uprchlíků automaticky zahájit integrační procesy ve vzdělávání, třebaže je možné, že se ukrajinské dítě může vrátit do domovské země, až konflikt ustane. Analýza dat UNHCR z konfliktů ukončených v období 1989-2008 ukazuje, že v průměru jen třetina uprchlíků se vrátí do své domácí země do 10 let od ukončení konfliktu (Constant et al., 2021). Rozhodování rodin a potažmo dětí, zda setrvat, či se vrátit, se bude dynamicky měnit podle stavu válečného konfliktu, osobních a rodinných vazeb a podmínek na Ukrajině. Vzhledem k otevřenosti Evropské unie a ČR (vč. ekonomických, demografických zájmů) nelze čekat, že by se v příštích letech jednalo o zamezení dalšího pobytu příchozích Ukrajinců, až válka ustane. Více viz úvodní kapitola publikace.

3.4. Co je potřeba zohlednit při inkluzi žáka-cizince do školy vztahující se na ukrajinské uprchlíky

Školní docházka je povinná pro děti, které jsou v Česku trvale, přechodně déle než 90 dnů nebo žádají o mezinárodní ochranu. Ukrajínští uprchlíci budou ve speciálním režimu dočasné ochrany spadat automaticky do kategorie „více než 90 dnů“, čili školní docházka bude povinná. Zájem o vzdělávání předpokládáme ale rovněž u dětí ve věku 1-4 roky, jakož i u středoškoláků ve věku 15-18 let.

Speciální zákon o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (dále jako „speciální zákon“) zavádí mimořádný zápis do mateřských a základních škol ve školním roce 2022/23 od 1. června 2022 do 15. července 2022 výhradně pro cizince. Dále také umožňuje snadněji rozšiřovat kapacity škol maximálně po dobu platnosti speciálního zákona díky výjimce z hygienických požadavků na školy a školská zařízení.

Díky speciálnímu zákonu je také možné ve třídách, kde se vzdělávají cizinci, zaměstnat ukrajinského pedagogického pracovníka, aniž by tento musel splnit požadavek znalosti českého jazyka. Zde jde o výrazný posun od dříve diskutované možnosti zaměstnat kvalifikovaného Ukrajince do škol v režimu nepedagogické práce (např. jako školního asistenta).

Speciální zákon snižuje bariéry v přístupu k povinnému předškolnímu vzdělávání. Pokud ředitel veřejné MŠ či ZŠ odmítne zápis dítěte-cizince k povinné školní docházce, musí informovat zřizovatele. Ten vybere ve spolupráci s ředitelem jím vybrané školy nové místo pro vzdělávání tohoto dítěte. Pokud zřizovatel nemůže vybrat jinou svou školu (typicky když zřizuje jen jednotky škol), přechází odpovědnost za výběr školy na krajský úřad, který bez zbytečného odkladu určí školu pro vzdělávání, a to po projednání s ředitelem příslušné školy a s jejím zřizovatelem. Přitom přihlíží k místu pobytu cizince. Pokud toho není schopen krajský úřad, povinnost ve stejném režimu přechází na ministerstvo školství. Ředitel takto určené školy je povinen rozhodnout o přijetí cizince ke vzdělávání, není-li překročen nejvyšší povolený počet dětí nebo žáků zapsaný v rejstříku škol a školských zařízení.

3.4.1. Mateřské školy a dětské skupiny

Děti od tří let včetně mají garantované místo ve spádové mateřské škole. Tento nárok se vztahuje i na cizince s místem pobytu ve spádovém obvodu. Vzdělávání v mateřské škole v nižších než povinném předškolním ročníku je poskytováno za malou úplatu (běžně v řádech stokorun). Péče v dětských skupinách je výrazně dražší, typicky v relaci tisícikorun.

Pokud má mateřská škola v rámci jednoho místa poskytovaného vzdělávání 4 a více dětí cizinců, bude/budou vytvořena/y skupina/y pro jazykovou přípravu o velikosti 4 až 8 dětí

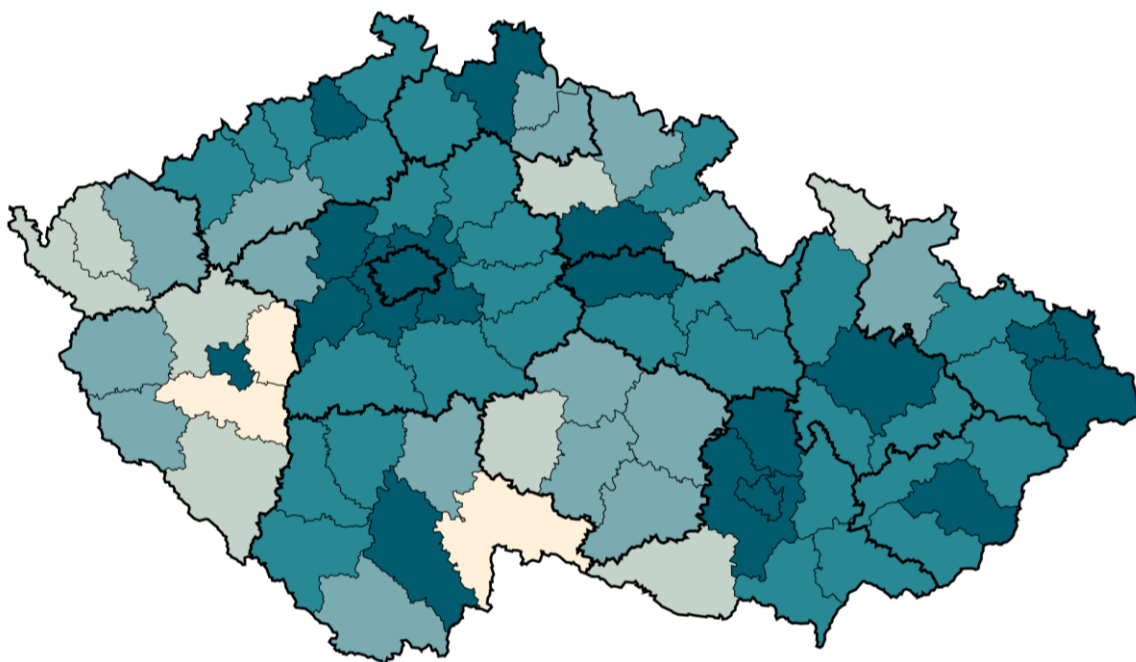
cizinců. Škola má povinnost poskytovat jazykovou přípravu v rozsahu jedné hodiny týdně. Jedna hodina týdně bude rozdělena do dvou nebo více bloků v průběhu týdne. Dětské skupiny nemají žádnou systémovou podporu pro vzdělávání dětí-cizinců.

Dětské skupiny určené pro děti ve věku od 6 měsíců do zahájení povinné předškolní docházky jsou zřizované typicky zaměstnavateli nebo právníckými osobami (veřejný, neziskový, soukromý sektor), které mohou pečovat o dítě, i když rodič není jejich zaměstnancem. Síť dětských skupin je využívána pro doplnění kapacit mateřských škol nejčastěji ve velkých městech. Evidenci poskytovatelů vede Ministerstvo práce a sociálních věcí, přičemž z datových zdrojů nabízí pouze celkové kapacity, nikoliv naplněnost. Služba péče o dítě v dětské skupině, na rozdíl od mateřské školy, je běžně zpoplatněná v řádech vyšších tisíců korun měsíčně při plné péči.

Obrázek 9

/ Kapacita dětských skupin podle okresů

0 míst 1-50 50-100 100-200 200 a více míst



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) Pozn. Kapacita reprezentuje celkovou kapacitu dětských skupin, nikoliv volná místa (naplněnost). – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

3.4.2. Základní školy

V průběhovém diagramu ([Obrázek 10](#)) vizualizujeme, jak aktuálně probíhá začlenění žáka do základního vzdělávání, přičemž tento proces může zákonný zástupce zahájit do 90 dnů od příchodu do ČR. Předtím ale popíšeme hlavní součásti.

Výběr školy, kam nastoupí Ukrajinec s povinnou školní docházkou, je odpovědností jeho zákonného zástupce. Díky speciálnímu zákonu je při odmítnutí zápisu žáka odpovědnost za identifikaci jiné vhodné školy přenesena na stát.

Žák s cizí státní příslušností má nárok až na 200 hodin jazykové přípravy. Čeština jako další jazyk (ČDJ) je ale vyučována jen na tzv. určených školách, které vzdělávají 5 % cizinců z celkového počtu žáků. V každé obci s rozšířenou působností musí být alespoň jedna určená škola, která kurz jazykové přípravy poskytuje. Pokud dítě-cizinec nastoupí do školy, která není určená, může zákonný zástupce (typicky s pomocí kmenové školy) najít školu určenou, do níž může žák dojíždět nebo kam se může připojit distančně ze své kmenové školy. Kmenová škola musí zajistit podmínky a technické vybavení pro případné dálkové připojení na výuku ČDJ.

Ukrajinský žák může absolvovat vyšetření ve školském poradenském zařízení (ŠPZ), běžně v pedagogicko-psychologické poradně (PPP). Na žádost rodiče, resp. s doporučením školy, může zákonný zástupce s dítětem ŠPZ navštívit, nechat ho diagnostikovat pro určení speciálních vzdělávacích potřeb a získat doporučení k realizaci podpůrných opatření. Tento proces vede k tomu, že žák může získat například rozšířenou výuku češtiny (nad rámec až 200 hodin popsanych výše), úpravy obsahu a hodnocení (vyjmutí z některých předmětů; to nyní může provést škola bez ŠPZ díky "Lex Ukrajina"), personální opatření (zajištění asistenta pedagoga nebo tlumočnicka) nebo materiální opatření (např. zakoupení pomůcek školou, úbor na tělocvik).

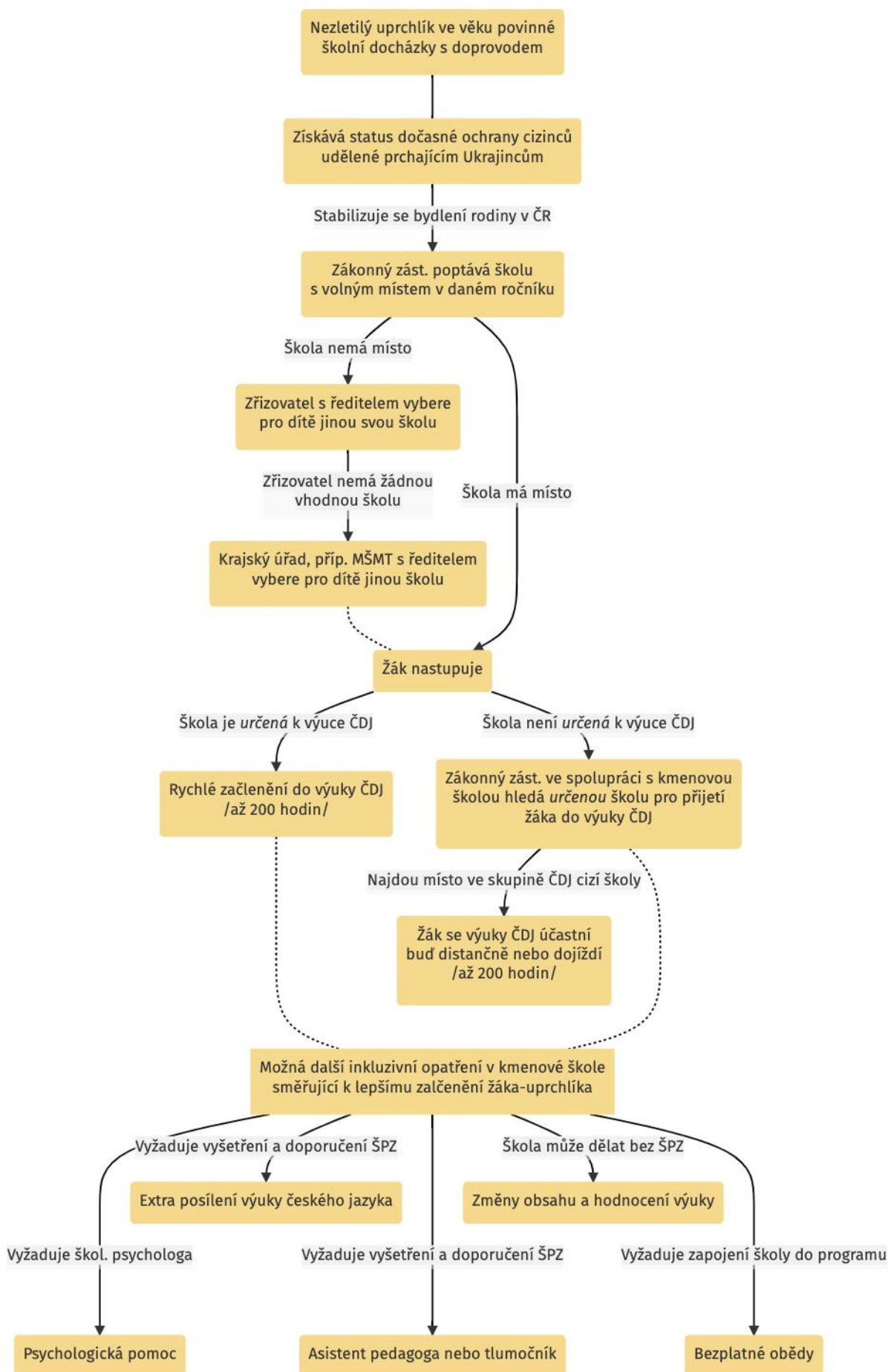
Další podpora žáka vychází z podmínek ve škole. Pokud škola zaměstnává psychologa, může se starat o duševní potřeby žáka. Podporu může poskytovat i speciální pedagog. Pokud je škola registrována v některém z programů, které umožňují vybraným žákům hradit obědy, může žák-uprchlík získat stravu bezplatně.

Na další straně:

Obrázek 10

/ Diagram začlenění ukrajinského uprchlíka povinného školního docházkou do základní školy a systém podpory

Zdroj: Vlastní zpracování



3.4.3. Střední školy

Speciální zákon snižuje bariéry v přístupu ke střednímu školství. V přijímacím řízení ke střednímu vzdělávání pro školní rok 2022/2023 se lhůta pro podání žádosti cizincem o přijetí ke střednímu vzdělávání pro první kolo do oboru vzdělání s maturitní zkouškou prodlužuje do 5. dubna 2022 a do ostatních oborů vzdělání do 8. dubna 2022. V přijímacím řízení ke studiu může cizinec nahradit doklad prokazující získání předchozího vzdělání, splnění povinné školní docházky nebo splnění přijímacích kritérií podle školského zákona čestným prohlášením, pokud doklad nemá.

Podle speciálního zákona má také cizinec právo konat písemný test jednotné přijímací zkoušky ze vzdělávacího oboru Matematika a její aplikace v českém jazyce, ukrajinském jazyce nebo anglickém jazyce podle svého výběru. Zatím chybí úprava maturitní zkoušky, kde zkušebním předmětem ve společné části je Český jazyk a literatura.

Díky speciálnímu zákonu může ředitel přijmout žáka-cizince také do 1. ročníku střední školy. Stejně jako na základní škole může ukrajinský žák absolvovat vyšetření ve školském poradenském zařízení (ŠPZ), běžně v pedagogicko-psychologické poradně (PPP). Na žádost rodiče, resp. s doporučením školy, může zákonný zástupce s dítětem ŠPZ navštívit, nechat ho diagnostikovat pro určení speciálních vzdělávacích potřeb a získat doporučení k realizaci podpůrných opatření. Tento proces vede k tomu, že žák může získat například rozšířenou výuku češtiny (jediná možnost jazykové podpory na SŠ), úpravy obsahu a hodnocení (vyjmutí z některých předmětů; to nyní může provést škola bez ŠPZ díky "Lex Ukrajina"), personální opatření (zajištění asistenta pedagoga nebo tlumočníka) či materiální opatření (např. zakoupení pomůcek školou, úbor na tělocvik).

Další podpora žáka vychází z podmínek ve škole. Pokud škola zaměstnává psychologa, může se starat o duševní potřeby žáka. Podporu může poskytovat i speciální pedagog. Pokud je škola registrována v některém z programů, které umožňují vybraným žákům hradit obědy, může žák-uprchlík získat stravu bezplatně.

3.5. Úzká hrdla a výzvy současného systému

3.5.1. Systémová úroveň a výzvy na všech stupních vzdělávání

- / 1 /** Sběr dat o naplnění tříd a celkových kapacitách škol se provádí jen dvakrát ročně. Data **o naplněnosti dětských skupin se nesbírají vůbec**. Při příchodu desítek tisíců dětí je potřeba promptně mapovat vytížení škol pro efektivní využití školské sítě a umístění ukrajinských žáků. Celkové kapacity jsou více reálně uvedeny u mateřských škol, ale zcela chybí u dětských skupin (nemáme data o

naplněnosti). U základních škol lze předpokládat, že celkové kapacity v rejstříku jsou nereálně uvedeny.

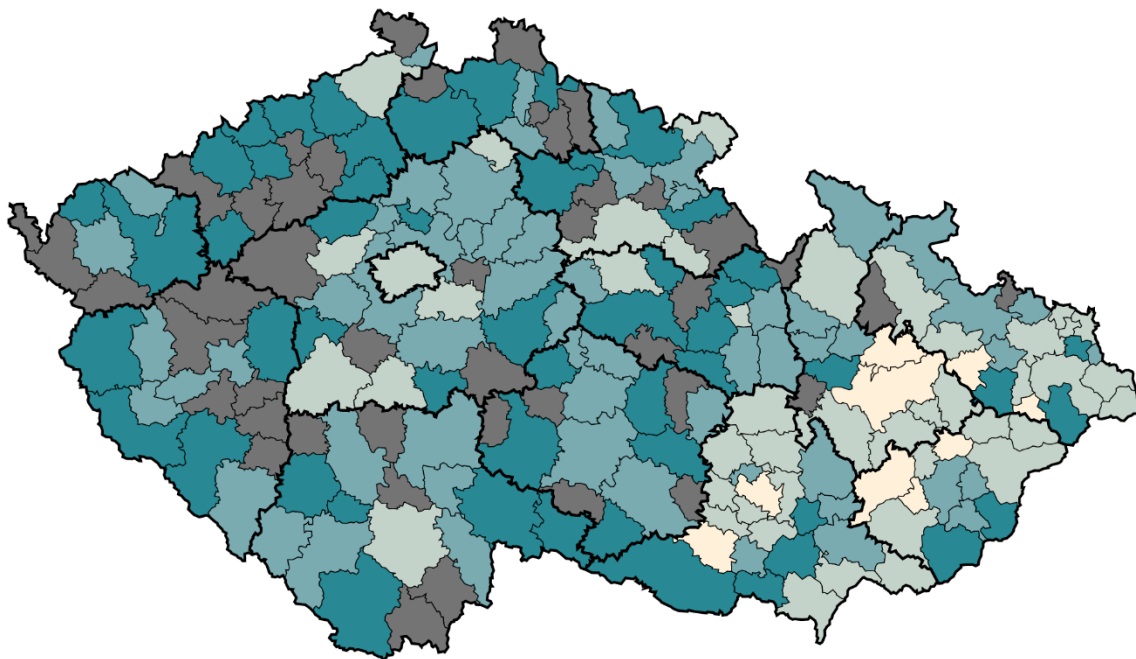
/ 2 / Proces zápisu dítěte-uprchlíka do vzdělávacího systému přenáší veškerou odpovědnost na typicky neorientovaného, cizojazyčného zákonného zástupce. Zákon předpokládá, že zákonný zástupce zajistí zápis dítěte do české školy do 90 dnů od příchodu. Pro uprchlíky z Ukrajiny jde ale o náročný úkol vzhledem k absenci trvalého bydliště a potažmo spádové školy a neexistenci jakéhokoliv registru volných kapacit jednotlivých ročníků škol v území. Díky “Lex Ukrajina” se při prvním neúspěšném pokusu o zápis dítěte do školy stará o hledání náhrady stát (prostřednictvím zřizovatele v první, kraje v druhé a MŠMT ve třetí instanci).

/ 3 / Neexistuje systém prioritní psychologické, příp. psychiatrické pomoci dětem-uprchlíkům; je nerovný přístup ke školním psychologům. Základním předpokladem pro vzdělávání dítěte je jeho well-being čili psychická a duševní pohoda. Přijetí dítěte-uprchlíka do školního prostředí by mělo prioritizovat péči se o duševní stav dítěte před jeho vzděláváním. Panují významné regionální rozdíly v dostupnosti školních pedagogů, kteří mohou být využiti pro poskytování psychologické pomoci a vyhodnocování závažnosti případů. Některé mikroregiony nemají žádného školního psychologa. Dostupnost školních psychologů je vyšší ve velkých městech (s výjimkou Ústeckého, Libereckého a Karlovarského kraje).

Obrázek 11

/ Počet žáků v přepočtu na jednoho psychologa v ORP

600–1000 1000–2000 2000–4000 4000–40000 žádný psycholog



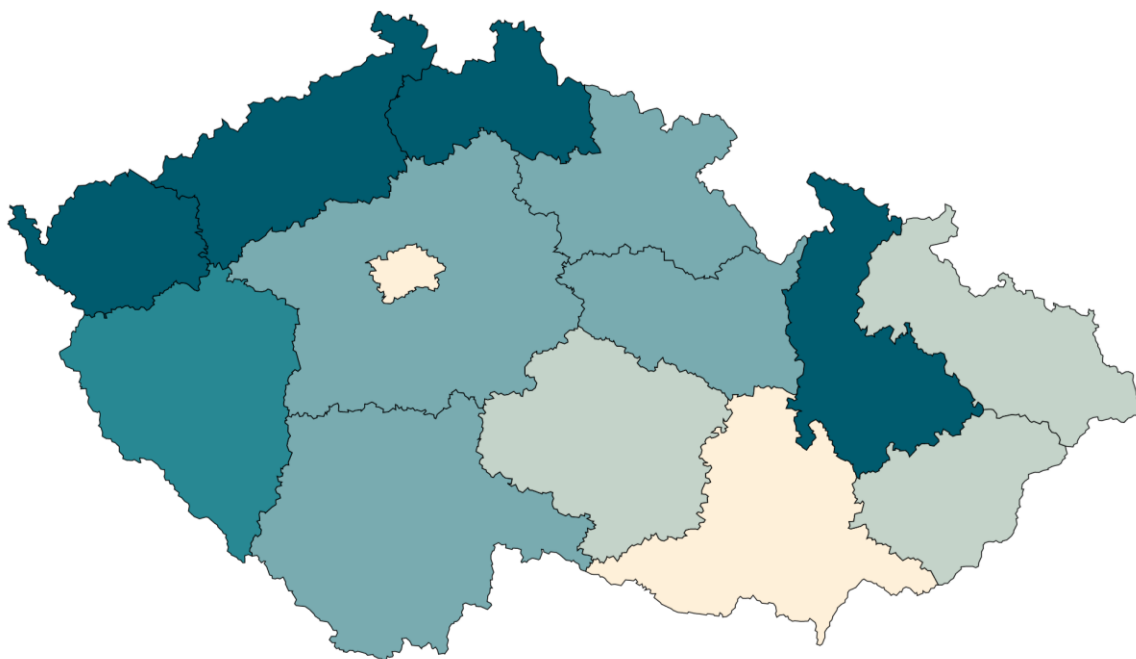
Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

/ 4 / Pedagogicko-psychologické poradny (PPP) jsou regionálně přetíženy pro diagnostiku speciálních vzdělávacích potřeb a určení podpůrných opatření. Příchozí ukrajinští žáci budou minimálně ve stejném poměru jako běžná populace žáků potřebovat speciálně-pedagogickou podporu, která je postavena na vyšetření a doporučení školských poradenských zařízení (ŠPZ). Počítáme vytížení PPP na základě počtu případů na pedagogického pracovníka poradny v uplynulém školním roce. Podobně jako u dostupnosti školních psychologů, i zde vidíme nejvyšší vytíženost (a přeneseně čekací dobu na vyšetření) u Libereckého, Ústeckého a Karlovarského kraje – doplněny Olomouckým krajem.

Obrázek 12

/ Počet případů na pedagogického pracovníka v pedagogicko-psychologických poradnách podle krajů

○ 250 a méně ● 250–275 ● 275–300 ● 300–325 ● 325 a více



Zdroj: Data PAQ Research, ČÚZK (CC – BY) – Mapa interaktivně přístupná [ZDE](#)

/ 5 / Falešný dualismus mezi asimilací a výukou v mateřském jazyce může ztěžovat integraci dětí-uprchlíků do společnosti. Objevují se protichůdné pohledy na způsob začlenění ukrajinských žáků do vzdělávacího systému. Na jedné straně někteří představitelé předpokládají návrat drtivé většiny uprchlíků zpět na Ukrajinu, na straně druhé některé hlasy volají po asimilaci mezi českou společností. V této studii na základě dat UNHCR předpokládáme setrvání většiny příchozích

válečných uprchlíků a doporučujeme kombinaci obou cest pro integraci a podporu silné osobní identity (viz kapitola Rozdíl mezi vzděláváním migrantů a uprchlíků).

- / 6 / Deziluze škol při vysoké mobilitě žáků-uprchlíků, chybějící mechanismy pro přenos informací o žákovi mezi školami při migraci po ČR.** Vzhledem k vzorcům stěhování, které popisujeme v samostatné kapitole, lze očekávat v prvních měsících časté měnění škol, kde se dítě-uprchlík vzdělává. Vysoký obrat ukrajinských dětí může mít negativní dopad na pedagogický optimismus učitelů, vést k jejich frustraci či pocitu zanedbatelného dopadu na žáky.
- / 7 / Riziko externalizace klíčových částí inkluze žáků-uprchlíků na nestátní neziskové organizace (např. výuka češtiny, psychosociální pomoc).**

3.5.2. Mateřské školy a dětské skupiny

- / 1 /** Kapacity mateřských škol ve velkých městech, které jsou hlavními cíli migrace ukrajinských uprchlíků, jsou republikově nejvyčerpanější. Částečně jsou kapacity navýšeny dětskými skupinami, které jsou ovšem výrazněji zpoplatněny. Je potřeba navyšovat kapacity předškolní péče.
- / 2 /** Podpora výuky češtiny jako dalšího jazyka se týká jen dětí-cizinců v posledním ročníku MŠ.

3.5.3. Základní školy

- / 1 / Málo škol je „určených“ pro výuku češtiny jako druhého jazyka, jejich seznam je špatně vedený, kapacity skupin nepublikované a síť slabá mimo velká města.** Systém funguje relativně dobře ve velkých městech, kde lze dojíždět na výuku češtiny jako dalšího jazyka (ČDJ). Z praktických zkušeností vyplývá, že distanční výuka ČDJ, kterou zprostředkuje kmenová škola (není-li „určenou“), má významně sníženou efektivitu. Je mnohem lepší, pokud se dynamicky kombinuje výuka češtiny a kontakt se třídou, do níž nový žák vstupuje.
- / 2 / Určené školy pro výuku ČDJ vybírá kraj a zveřejňuje jejich seznam.** Tyto seznamy jsou v různých formátech (web, Word, PDF...) na různých krajských webových stránkách, **zpravidla bez map a jen v češtině.** Školní skupiny výuky ČDJ v určených školách jsou ve velikosti do 10 žáků, ovšem neexistuje seznam jejich naplněnosti (lze zakládat nové, ale systém by měl efektivně spravovat síť kvůli personálním požadavkům, chce-li posílit kvalifikovanost výuky ČDJ).
- / 3 / Kapacity základních škol ve školském rejstříku jsou nereálně vysoké z historických důvodů** a budou vytvářet dojem dostatečné kapacity ve školské síti (jako lepší volba měření naplněnosti se jeví sledování naplněnosti tříd).

3.5.4. Střední školy

- / 1 / **Absence normované podpory výuky češtiny jako dalšího jazyka** (dostupné pro povinnou školní docházku).
- / 2 / Příjímací zkouška, kterou je pro nástup ve školním roce 2022/23 nutnou složit v příštích týdnech, zejména školní část, obsahuje jazykovou bariéru pro ukrajinské uprchlíky. V důsledku **lze předpokládat velký podíl přihlášek na středoškolské obory s výučním listem**, kde není třeba skládat přijímací zkoušky (a to i navzdory vzdělávacímu potenciálu části přichozích mladých Ukrajinců).
- / 3 / V příštím školním roce bude nezbytné poskytnout dostatečnou jazykovou podporu (viz bod 11), nebo **řešit společný zkušební předmět ČJL v maturitní zkoušce jako bariéru**.

3.6. Dodatečné personální náklady na integraci v základním školství

Pro podporu našich doporučení jsme vypočítali přibližné náklady na úvazky učitelů češtiny jako dalšího jazyka, adaptačních koordinátorů a asistentů pedagoga. Jde o základní systémové personální náklady nad rámec běžných nákladů na vzdělávání žáků (určených systémem PHmax či v rámci financování podpůrných opatření na základě diagnostiky). Tento výpočet stojí na několika předpokladech:

- / 1 / Budou programově určeny školy pro vzdělávání žáků-uprchlíků v takovém počtu, aby počet ukrajinských žáků nepřesáhl 20 % pro zamezení segregace, a přitom prostředky byly využity efektivně. Síť musí být regionálně rozprostřena a reagovat na vzorce stěhování přichozích ukrajinských uprchlíků. Počítáme s průměrnou velikostí školy, kam bude žák-uprchlík integrován, 250 žáků.
- / 2 / Jazyková výuka a související zvýšená podpora bude omezena na 6 měsíců na základě pozitivních zkušeností s kratším, ale intenzivním procesem začlenění.
- / 3 / Jsou využity parametry nového systému výuky ČDJ při následujících změnách proměnných pro naplnění předchozího bodu: maximální velikost skupiny se zvýší z 10 na 20 žáků (za předpokladu, že tato skupina bude celoukrajinská) a počet hodin výuky ČDJ se zvýší z 200 na 350 hodin (na základě doporučení organizací pracujících v oblasti výuky cizinců).
- / 4 / Uvažujeme normativ 0,05 úvazku AP na jednoho žáka-uprchlíka. Toto je výrazně pod nejnižším normativem, tj. 0,25 úvazku AP ve 3. úrovni podpůrných opatření. Prostředky na AP plní roli podpory vzdělávání, uvažíme-li, že útěk z domovské země představuje speciální vzdělávací potřebu jako jiné znevýhodnění. Prostředky na AP lze využít na zaměstnání ukrajinských učitelů.
- / 5 / Uvažujeme normativ 0,25 úvazku adaptačního koordinátora na jednu určenou školu.
- / 6 / Celkové náklady na učitele ČDJ/adaptačního koordinátora a AP uvažujeme 50 000 Kč, resp. 38 000 Kč měsíčně.

Tabulka 6

/ Výpočet integračních nákladů, celkově a na jednoho žáka, pro dva hypotetické scénáře

Scénář	Nižší	Vyšší
Počet setrvávajících UA dětí k začlenění-intervenci*	50 000	85 000
Minimum určených škol	1000	1 700
Počet plných úvazků učitelů ČDJ měsíčně	911	1 550
Náklady na úvazky učitelů ČDJ během 6 měsíců	273 437 500 Kč	464 843 750 Kč
Počet plných úvazků asistentů pedagoga	2 500	4 250
Náklady na úvazky asistentů pedagoga během 6 měsíců	570 000 000 Kč	969 000 000 Kč
Náklady na adaptačního koordinátora během 6 měsíců	75 000 000 Kč	127 50 000 Kč
Náklady na úvazky celkem během prvních 6 měsíců	918 437 500 Kč	1 561 343 750 Kč
Náklady na úvazky celkem během dalších 6 měsíců (1/2)	303 084 375 Kč	515 243 438 Kč
Náklady na úvazky celkem během 12 měsíců	1 221 521 875 Kč	2 076 587 188 Kč
Průměrné náklady 12měsíční intervence přepočtené na žáka	24 430 Kč představuje extra 31 % běžných ročních nákladů na vzdělávání žáka běžné ZŠ**	

Zdroj: Vlastní výpočet

* Zaokrouhleno na pětisíce

** Při průměrné částce 77 895 Kč NIV vynaložené na žáka ZŠ (průměr buněk C10, C19 z materiálu Normativů NIV, MSMT-64/2021)

Počítáme náklady při perfektním naplnění jazykových-intervenčních skupin v určených školách. Skutečné náklady na personální intervence budou vyšší. Vzniklé úvazky nebude možné naplnit kvalifikovanými pedagogy – vláda může využít studentů pedagogických fakult, pracovníků s mládeží apod.

Personální intervence na tomto půdorysu lze doporučit na předškolní a středoškolské úrovni odpovídající počtu žáků-uprchlíků. Hlavní překážkou ovšem je, že systém výuky ČDJ, na němž stavíme, je na úrovni MŠ omezený a na úrovni SŠ nezavedený.

3.7. Doporučení

3.7.1. Systémová řešení a opatření platná pro všechny stupně vzdělávání

- / 1 /** Organizace péče a vzdělávání ukrajinských dětí by neměla spoléhat na spontánní či neformální prostředí – **je klíčové začít pravidelně sledovat a mobilizovat kapacity škol pro ochranu zdravého vývoje dětí-uprchlíků z hlediska fyzického, psychického a mravního a ostatních aspektů integrity dítěte.** Připravenost vzdělávacího systému a přehledné instrukce musí být komunikovány příchodícím uprchlíkům, aby nedocházelo k opt-outu vedoucímu k neodůvodněným absencím a horšímu vývoji na straně nezletilých a snížené ekonomické aktivitě na straně rodičů.
- / 2 /** **Dlouhodobě by neměly vznikat ukrajinské školy** nad rámec tohoto školního roku (riziko segregace). Vznik ukrajinských tříd by měl být redukován na časově nejnutnější období a slučování skupin na výuku českého jazyka. Pokud ukrajinské školy vznikají, musí být známý termín jejich zrušení a začlenění žáků do hlavních proudů vzdělávání.
- / 3 /** Je vhodné **připravit plán začleňování žáků-uprchlíků ve velkém počtu vybraných škol.** Naopak je nežádoucí nechat jejich účast v decentralizovaném systému náhodě (bude docházet k lokálnímu a regionálnímu přetížení, nedostatku zdrojů, frustraci aktérů apod.). Na úrovni ZŠ je nutné **programově rozšířit počet určených škol pro výuku češtiny jako dalšího jazyka (ČDJ)** ze současných 406 o alespoň 1-2 tisíce (dalších cca 1000 v květnu, cca 1000 v září 2022). Takto lze vyjít z existujícího, zákonem a podzákonnými předpisy vymezeného systému. Bude-li toto vzdělávání primárně určeno pro ukrajinské uprchlíky, **navrhujeme rozšířit velikost skupiny z 10 na 20 žáků.** Rozšíření má probíhat proaktivně i reaktivně vzhledem ke vzorcům mobility (stěhování) ukrajinských uprchlíků. Výběr určených škol a komunikace musí probíhat se zřizovateli, řediteli škol, kraji, NGOs a mezíresortně.
 - a. Pokud nebudou školy vytvořeny proaktivně, je třeba, aby školy dostaly normovanou finanční podporu podle existujícího systému dříve než v září, kdy posílají informace o žácích ve výkazu.
- / 4 /** **Vyčlenit prostředky na personální podporu v podobě školních adaptačních koordinátorů** – pedagogické pracovníky, kteří budou prvním bodem kontaktu pro žáky-uprchlíky v jejich integraci (adaptace na české školní prostředí, psychosociální pomoc, znalost sítě profesionální a NGO pomoci, jazyková příprava, zabezpečení vyšetření a pomoci při speciálních vzdělávacích potřebách atd.). Na rozdíl od současné definice pozice by měli více spolupracovat i s rodinou na půdorysu sociální pedagogiky. Škola by měla vytvořit pozici ještě před příchodem dítěte-uprchlíka. Určená škola by měla získat prostředky na úvazek školního adaptačního koordinátora.
- / 5 /** Dále podpořit zaměstnání **ukrajinských pedagogických pracovníků** (či pracovníků, převážně půjde o ženy) ve školách na snížené úvazky pro spolupráci s vedením

školy, školním poradenským pracovištěm a adaptačním koordinátorem v zájmu lepší integrace žáků-uprchlíků (komunikace a péče v ukrajinštině, přemostění kulturních rozdílů, pomoc s jazykovou přípravou, podpora se speciálními vzdělávacími potřebami, výuka předmětů atd.).

- / 6 /** Odhadujeme, že v závislosti na počtu příchozích uprchlíků budou dodatečné personální náklady na pozice učitelů ČDJ, AP a adaptačních koordinátorů na úrovni ZŠ během 12měsíční intervence ve výši **1,2 až 2,1 mld. Kč**.
- / 7 /** **Online kurz pro pedagogické pracovníky pro poskytnutí základní psychosociální diagnostiky a péče dětem-uprchlíkům pro efektivní využití sítě psychologů/psychiatrů (triage systém).** Klíčové je zajistit fyzické a duševní zdraví dětí, k čemuž mohou nejvíce přispět učitelé, budou-li vědět, jak s žáky-uprchlíky pracovat a na koho se obrátit v případě problému. Vzhledem k omezenému počtu školních psychologů, resp. regionálním rozdílům, je nezbytné upravit systém pro vzdělávání žáků-uprchlíků a proškolení učitele tak, aby se v úvodních fázích vzdělávání pedagogové soustředili na poskytnutí bezpečného prostředí a inkluze. Vyškolení učitelé mohou zefektivnit využití kapacit sítě psychologů, resp. dětských psychiatrů tím, že po proškolení v procesu úvodní socializace nově příchozích dětí-uprchlíků odhalí, které konkrétně vyžadují odbornou pomoc (např. formou vhodných her).
- / 8 /** Nabídnout **účast státu na nákladech na péči o dítě-uprchlíka v dětské skupině**, primárně ve velkých městech, kde jsou místa mateřských škol omezena.
- / 9 /** **Mapovat a zveřejňovat kapacity existující sítě škol a dětských skupin** online systémem (např. povinná aktualizace ze strany ředitele na 14denní či týdenní bázi a přímé zobrazení v systému). Podobně jako při krizovém řízení během pandemie je potřeba systémy řídit dynamicky a mít možnost designovat opatření na základě aktuálních dat.
- / 10 /** Umožnit, aby ČDJ mohli učit například i **studenti pedagogických fakult** nebo (dvojazyční) asistenti pedagoga.
- / 11 /** Přeložit a zpřístupnit českým pedagogům **ukrajinské kurikulum** a ukrajinský systém školství, aby dokázali lépe identifikovat úroveň znalostí a dovedností žáků-uprchlíků. Dostupnost ukrajinských učebnic pro starší žáky bude výhodou.
- / 12 /** Umožnit nahrazení obsahu a hodnocení vzdělávání pro podporu psychosociální pomoci, intenzivního jazykového kurzu, diagnostiky SVP a začlenění do komunity školy. Pro žáky-uprchlíky legislativně upravit, aby **prospěli do dalšího ročníku**. Doprovodit jmenované metodickými pokyny pro školy, jak žáky-uprchlíky integrovat včetně hodnocení (adresovat obavu učitelů, že “musí mít známky”; formativní hodnocení pokroku ČDJ; ale využít slovního hodnocení místo známky na vysvědčení).
- / 13 /** Umožnit školám vzdělávajícím žáky-uprchlíky čerpat prostředky pro **balíček materiální pomoci** žákovi bez doporučení školského poradenského zařízení (sešity, psací potřeby, učebnice ČDJ, úbor na tělocvik atd.).

Letní prázdniny a další školní rok

- / 1 /** Vytvořit plány na **provizorní systém vzdělávání v případě překročení kapacit ZŠ a SŠ a nemožnosti realokace**. Zmapování možného rozšíření kapacit dětských skupin, škol nebo zajištění péče o děti-uprchlíky v rámci školských zařízení vyžadujících nižší pedagogickou kvalifikaci (např. družiny). V nejhorších scénářích možnost vzniku dočasných vzdělávacích center, příp. systému turnusů vzdělávání (vzdělávání ukrajinských žáků po skončení výuky).
- / 2 /** **Zkoumat postoje a potřeby ukrajinských rodičů a dětí** – ohledně plánovaného setrvání v České republice, potřeb předškolního vzdělávání, vnímaných překážek v přístupu ke vzdělávání, preferencí ve vzdělávání (např. udržení výuky ukrajinské historie / jazyka, plány přechodu na střední školy).
- / 3 /** **Automatizovat podporu ŠPZ** (PPP, SPC), pokud se ukáže, že se žákům-uprchlíkům často vydává stejné podpůrné opatření (např. posílení výuky českého jazyka). Stačilo by posléze prokázat jen speciální status žáka a na tomto základě by bylo vydáno doporučení ŠPZ, příp. otázku vyřešit přímo v zákoně nebo předmětné vyhlášce.
- / 4 /** Spolupráce s ukrajinskými pedagogy na tvorbě **podpůrných materiálů** v jednotlivých předmětech **zejména pro starší žáky**.
- / 5 /** Pokračování bezpečného prostředí, jazykové přípravy a integrace žáků-uprchlíků přes **letní prázdniny zajištěním bezplatných táborů** nebo pokračováním výuky přímo ve školách a školských zařízeních.

3.7.2. Mateřské školy a dětské skupiny

- / 1 /** Nabídnout účast státu na nákladech na péči o dítě-uprchlíka v dětské skupině, primárně ve velkých městech, kde jsou místa mateřských škol omezena.
- / 2 /** Zajistit normovaný systém výuky češtiny jako dalšího jazyka i v dětských skupinách.

3.7.3. Základní školy

- / 1 /** **Aktualizovat kapacity základních škol ve školském rejstříku**. Do té doby raději využívat naplněnost tříd (příp. v kombinaci).
- / 2 /** Nabídnout speciální podporu v ukrajinštině žákům-uprchlíkům, kteří jsou v **9. třídě** a očekává se jejich přechod na střední školu.
- / 3 /** **Nelze přehnaně spoléhat na spolupráci s kmenovými školami na Ukrajině** např. pro pravidelnou distanční výuku podle ukrajinského kurikula. Válka pravděpodobně ovlivní i je a žáci-uprchlíci primárně potřebují stabilitu a bezpečné prostředí. Navíc, neexistují způsoby regulace kvality takovéto distanční výuky. Spolupráce s kmenovými školami je nicméně vhodná např. pro zadání úkolů, přenesení dokumentace o speciálních vzdělávacích potřebách žáků nebo jejich pokroku v učivu.

3.7.4. Střední školy

- / 1 /** Urychleně rozšířit systém jazykové přípravy (ČDJ) přiznávající školám finanční prostředky při vzdělávání žáků-cizinců i na střední školy.
- / 2 /** Odstranit bariéry v přístupu ke středoškolskému vzdělávání, **které by mohly vést k předčasným odchodům ze vzdělávání** nebo ztrátě vzdělávacího potenciálu žáků-uprchlíků. Nevyžadovat složení jednotné přijímací zkoušky (JPZ) na SŠ a maturitní zkoušky z Českého jazyka a literatury (nabízí se nahrazení zkouškou z ČDJ). Nabídnout splnitelné alternativní zkoušky ve školní části přijímacích zkoušek na SŠ, jinak lze očekávat většinový nástup uprchlíků na učební obory navzdory spektru vzdělávacího potenciálu.



4. Práce a ekonomika

Autoři: Štěpán Mikula (Masarykova Universita), Petr Pleticha (České priority), Jakub Křikava (České priority)

[Přispěvatelé a konzultanti](#)

4.1. Executive summary

Dopady příchodu uprchlíků na český trh práce závisí na aktivitě státu. Nedostatečná podpora integrace do společnosti a na trh práce může vést k negativním společenským efektům – nižším mzdám a vyšší nezaměstnanosti mezi pracovníky s nízkou kvalifikací, posílení šedé ekonomiky a segregace v bydlení, omezení začlenění do majoritní společnosti s dopadem na děti apod. Naopak úspěšná integrace může vést k příznivému dopadu migrace na českou ekonomiku trpící v určitých sektorech nedostatkem zaměstnanců a ve střednědobém horizontu může pomoci i důchodovému systému díky posílení mladších demografických skupin.

Motivace uprchlíků k rychlé integraci závisí na podmínkách a dlouhodobé perspektivě, které v cílové zemi mají. Protože je velká pravděpodobnost, že většina nově příchozích v ČR zůstane, jsou vhodně nastavená pravidla pro dlouhodobou integraci naprosto klíčová. Kromě záruk dlouhodobého přístupu na trh práce a možnosti trvalého pobytu je potřeba maximální asistence v osvojení si češtiny. Aby Ukrajinci využili svůj potenciál ku prospěchu svému i české ekonomiky, je potřeba jim umožnit využít plně svou kvalifikaci. V opačném případě se nejen promarní jejich potenciál, ale i se disproportčně zvýší konkurence v profesích s nízkou kvalifikací. To se pak může projevit i v odporu části domácí populace k uprchlíkům. Proto je důležité maximálně zjednodušit proces uznávání kvalifikací. Bude také zásadní nastavit mechanismy pro předcházení prekarizace uprchlické práce a umožnění rekvalifikací i dalšího vzdělávání.

Konkrétně doporučujeme:

- / 1 /** Vyjasnit status uprchlíků po uplynutí jednoho roku od příchodu do ČR. Doporučujeme zrychlit **možnost získání trvalého pobytu (započítání pobytu uprchlíků do doby nutné pro získání TP)**. Dlouhodobá perspektiva zvýší motivaci zaměstnavatelů investovat do vzdělávání uprchlíků a také motivaci uprchlíků aktivně se integrovat.
- / 2 /** **Vytvořit informační a podpůrnou síť pro uprchlíky** kombinující komunikaci **přes on-line platformy a osobní asistenci**. Nedostatečnou kapacitu státních úřadů doporučujeme rozšířit najímáním integrovaných Ukrajinců ze stávající diaspory. Jejich školení by mohlo být zajištěno ve spolupráci s neziskovými organizacemi.
- / 3 /** Modifikovat nebo kreativně přizpůsobit stávající elektronické evidenční systémy MV a ÚP tak, aby umožnily **vytipovávání jednotlivců s nenaplněným potenciálem**

integrace (např. s povoláním výrazně pod úrovní vlastní kvalifikace) a jejich kontaktování za účelem poskytnutí asistence. Především je nutné zavedení jednotného ID cizinců, úprava stávající legislativy a vytvoření technického řešení.

/ 4 / Bojovat s nelegálním a pololegálním zaměstnáváním:

- a. Zavést systémovou **možnost regularizace pobytu v ČR** ("Milostivé léto" pro občany Ukrajiny, kteří zde nyní pobývají ilegálně).
- b. Prozkoumat a případně **posílit jazykovou kompetenci inspektorů** Státního úřadu inspekce práce.
- c. Využít informační síť pro šíření informací o platné legislativě.

/ 5 / Vytvořit **mimořádný povinný integrační program**, poskytující uprchlíkům intenzivní a **bezplatnou jazykovou výuku**:

- a. Systém **decentralizovat** – např. skrz krajská Centra na podporu integrace cizinců – a **outsourcovat na místní jazykové školy**.
- b. Silně **motivovat zaměstnavatele k uvolnění uprchlíků pro jazykovou výuku během pracovní doby** – například skrz kompenzaci mzdy a další benefity.
- c. Pro úspěch je třeba vytvořit systém registrací a pravidelné kontroly u vybraných institucí, které dostanou integraci na starost.
- d. Navázat pro efektivní fungování jazykového tréninku formální s neziskovými organizacemi a místní ukrajinskou diasporou.
- e. Vytvořit **digitální platformu pro základní jazykový trénink**, než bude uveden do provozu funkční ucelený program. Platformu propojit s digitálními řešeními pro další oblasti – vznik **integračního digitálního one-stop-shopu**.

/ 6 / Umožnit ukrajinským uprchlíkům snadné uznání kvalifikací a rekvalifikace:

- a. **Revidovat seznam regulovaných profesí** a požadavků v nich – a to zejména v tzv. pečujících profesích, podpůrných zdravotních a vzdělávacích profesích (asistenti pedagoga), kde lze produktivně zaměstnávat ženy z Ukrajiny.
- b. **V rámci uznávání kvalifikací diplomy / nostrifikací výrazně rozšířit a zrychlit krajské a vysokoškolské kapacity této činnosti** a jazykově zpřístupnit cizincům z Ukrajiny.
- c. **Zmapovat profese**, kde bude probíhat přezkušování na školách, **standardizovat a zrychlit proces zkoušky** a **navýšit kapacitu** na daných školách.
- d. Umožnit **uplatnění ukrajinských žen v pečujících profesích, ve zdravotnictví a ve školství** – tedy tam, kde dlouhodobě personál chybí.
- e. **V rámci uznávání prokázáním způsobilosti zapojit zaměstnavatele do uznávání kvalifikace** u určitých regulovaných profesí, a to se zaměřením zejména na pečující a vzdělávací profese. Náklady na kurzy nebo přezkoušení zaměstnavatelům kompenzovat.
- f. Vytvořit přehledný průvodce pro uznávání kvalifikací a informovat o něm nově přichozí.
- g. **Zrušit poplatky za uznávání kvalifikace** pro osoby s dočasnou ochranou (po vzoru zrušení poplatků za nostrifikaci vzdělávání v "Lex Ukrajina").
- h. Rozvíjet a vylepšit systém rekvalifikací a vzdělávání dospělých.

/ 7 / Zajistit **dostupnost dětských skupin a předškolního vzdělávání** pro ukrajinské děti během pracovní doby jejich rodičů.

4.2. Úvod a metodologie

Přicházející vlna uprchlíků z Ukrajiny bude mít vliv i na české hospodářství. Vzhledem k nejistotě ohledně vývoje války na Ukrajině je v současné době nemožné přesně predikovat dopady příchodu Ukrajinců do Česka. V této kapitole mapujeme zkušenosti z minulých migračních vln a na jejich základě identifikujeme zásadní překážky pro integraci uprchlíků na trh práce a navrhuje opatření pro jejich překonání.

Výstupy této sekce jsou založeny primárně na rešerších odborné literatury, rozhovorech s experty a otevřených datových zdrojích publikovaných ČSÚ.

4.3. Dopady imigrace na trh práce a veřejné rozpočty

Příliv migrantů může ovlivnit jak poptávku, tak nabídku na trhu práce a tím i zaměstnanost a mzdy. Konečný celkový efekt závisí na tom, které dílčí mechanismy, často působící proti sobě, převáží.²⁶ Tomuto problému se věnuje rozsáhlá ekonomická empirická literatura, která analyzuje dopady minulých migračních vln. Její závěry nejsou jednoznačné, ale zdá se, že na úrovni celé ekonomiky má příliv uprchlíků pouze malé anebo žádné dopady na mzdy a zaměstnanost domácích pracovníků. Negativní dopady se však mohou objevit na úrovni specifických profesí a skupin na trhu práce (pro přehled literatury analyzující dopady nucené migrace viz Becker & Ferrara 2019²⁷ nebo Verme & Schuettler 2021²⁸).

Z hlediska České republiky jsou historicky a geograficky nejbližší migrační vlny spojeny s válkou v Jugoslávii v 90. letech a migrační krizí z roku 2015. Angrist & Kugler (2003)²⁹ ukazují, že efekt imigrace spojené s válkou v Jugoslávii na zaměstnanost domácích pracovníků byl v evropských zemích v průměru blízký nule. Negativně postižené byly ovšem země s rigidním trhem práce. Foged & Peri (2016)³⁰ využívají dánskou politiku náhodného

²⁶ Standardní mechanismus, kdy zvýšená nabídka práce vede k nižším mzdám, nemusí být tím jediným. Migrační vlna samotná zvyšuje i poptávku po práci, kterou imigranti pak sami naplňují. Navíc se místní zaměstnanci posouvají na vyšší, manažerské pozice, které vyžadují jazykovou vybavenost a znalost místního prostředí. Tím uvolňují své původní pozice v manuálních úkonech, které zaujmají nově příchozí. Vliv na mzdy se touto rošádou tak neprojeví (Clemens, 2017).

²⁷ Becker, S. O., & Ferrara, A. (2019). *Consequences of forced migration: A survey of recent findings*. Labour Economics, 59, 1-16.

²⁸ Verme, P., & Schuettler, K. (2021). *The impact of forced displacement on host communities: A review of the empirical literature in economics*. Journal of Development Economics, 150, 102606.

²⁹ Angrist, J. D., & Kugler, A. D. (2003). *Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives*. The Economic Journal, 113(488), F302-F331.

³⁰ Foged, M., & Peri, G. (2016). *Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data*. American Economic Journal: Applied Economics, 8(2), 1-34.

rozmisťování migrantů do municipalit pro identifikaci dopadů imigrace na domácí pracovníky. Jejich výsledky ukazují pozitivní vliv na mzdy domácích pracovníků a na jejich profesní mobilitu. Politika geografického rozptylování, která nebrala v potaz místní podmínky v cílových municipalitách, na druhou stranu zhoršovala výsledky imigrantů na trhu práce (Damm 2009).³¹ Gehrsitz & Ungerer (2016)³² zhodnocují krátkodobé dopady migrační krize v Německu. Ukazují, že příliv migrantů neměl vliv na nezaměstnanost domácích pracovníků, ale zvýšil nezaměstnanost mezi cizinci. Deole & Huang (2021)³³ nachází právě opačný efekt na populaci imigrantů z kulturně blízkého prostředí, který však rychle vymizel se vstupem syrských uprchlíků na německý trh práce.

Výsledky migrantů na trhu práce závisí i na přijatých vládních politikách. Zrychlení vstupu uprchlíků na trh práce se v Německu ukázalo jako faktor zvyšující jejich zaměstnanost a míru integrace (Marbach et al. 2018).³⁴ Na výsledky migrantů na trhu práce může mít dopad i důvod migrace. Ruiz & Vargas-Silva (2018)³⁵ ukazují, že uprchlíci ve Velké Británii mají nižší mzdy a míru zaměstnanosti v porovnání s domácími pracovníky i jinými skupinami migrantů.

Možné dopady na mzdy a zaměstnanost jsou ovlivňovány i řadou dalších faktorů. Zásadní je míra, s jakou jsou imigranti schopni substituovat místní pracovníky (viz např. Bratsberg et al. 2014a).³⁶ Nově přichozí migranti tak představují možné ohrožení primárně pro ty cizince, kteří v dané zemi již pracují (Bratsberg et al. 2014b,³⁷ Gehrsitz & Ungerer 2016³⁸), nebo skupiny pracovníků s nižší ochranou na trhu práce (Schøne & Strøm 2019).³⁹ Nevyužití kvalifikací nově přichozích je koncentruje do profesí s nízkou potřebou kvalifikace, a vytváří tak disproporční tlak na nízkopříjmové domácnosti.

Migrace může ovlivňovat nejen trh práce, ale i veřejné rozpočty. Dle přehledových a meta-analytických studií (Hennessey & Hagen-Zanker, 2020⁴⁰; Rowthorn, 2008⁴¹) jsou v převážné většině provedených analýz celkové dlouhodobé dopady na veřejné rozpočty malé: buď

³¹ Damm, A. P. (2009). *Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence*. Journal of Labor Economics, 27(2), 281-314.

³² Gehrsitz, M., & Ungerer, M. (2016). Jobs, crime, and votes—a short-run evaluation of the refugee crisis in Germany. ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, (16-086).

³³ Deole, S. S., & Huang, Y. (2021). Suffering and prejudice: Do negative emotions predict immigration concerns? SSRN 3681230.

³⁴ Marbach, M., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2018). *The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees*. Science advances, 4(9), eaap9519.

³⁵ Ruiz, I., & Vargas-Silva, C. (2018). *Differences in labour market outcomes between natives, refugees and other migrants in the UK*. Journal of Economic Geography, 18(4), 855-885.

³⁶ Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M., & Schøne, P. (2014). *Immigration wage effects by origin*. The Scandinavian Journal of Economics, 116(2), 356-393.

³⁷ Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2014). *Immigrants, labour market performance and social insurance*. The Economic Journal, 124(580), F644-F683.

³⁸ Gehrsitz, M., & Ungerer, M. (2016). Jobs, crime, and votes—a short-run evaluation of the refugee crisis in Germany. ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, (16-086).

³⁹ Schøne, P., & Strøm, M. (2019). International Labor Market Competition and Spousal Labor Supply Responses. SSRN 3513698.

⁴⁰ Hennessey, G., & Hagen-Zanker, J. (2020). *The fiscal impact of immigration: A review of the evidence*. ODI Working Paper 573.

⁴¹ Rowthorn, R. (2008). *The fiscal impact of immigration on the advanced economies*. Oxford review of economic Policy, 24(3), 560-580.

mírně pozitivní, nebo mírně negativní. Po příchodu do země jsou typicky migranti z pohledu veřejných rozpočtů čistí příjemci. Po integraci na trhu práce se typicky stávají čistými plátcí. Délka přechodu z pozice čistého příjemce do pozice čistého plátce je pro uprchlíky delší než pro ekonomické migranty (Access Economics, 2018⁴²; Bach et al., 2017⁴³; Evans & Fitzgerald, 2017⁴⁴). Její trvání je však možné zkrátit intenzivní podporou integrace, kterou je nejefektivnější poskytovat co nejdříve po příchodu do země. Obecně platí, že vysoká krátkodobá investice do ekonomické integrace je v dlouhodobém horizontu vysoce převyšena fiskálními přínosy, které rychlá integrace přináší (Kancs & Lecca, 2018⁴⁵).

Zkušenosti států západní Evropy s vlnou syrských uprchlíků v roce 2015 umožňují odhad krátkodobých nákladů, které bude muset ČR vynaložit. Náklady na integraci uprchlíků v počtu 1 % populace dosáhly pro Německo, Rakousko a Švédsko v prvním roce od příchodu uprchlíků 0,5 %, 0,72 % a 0,82 % HDP (OECD 2017⁴⁶). Při scénáři 300 tisíc ukrajinských uprchlíků by tedy mohly náklady v ČR v přepočtu na české HDP a populaci⁴⁷ dosáhnout v německém modelu výše 77 mld. Kč, v rakouském modelu 124 mld. Kč a ve švédském modelu 141 mld. Kč. Při scénáři 500 tisíc uprchlíků by se jednalo dokonce o 129 mld. Kč, 206 mld. Kč a 235 mld. Kč. Tento přepočet je však pouze orientační. Lze předpokládat, že v případě integrace vzdělanějších a kulturně a jazykově bližších Ukrajinců v ČR s okamžitým přístupem na trh práce budou náklady výrazně nižší. Záleží i na spektru veřejných služeb, které budou uprchlíkům nabídnuty. Rychlé investice do integrace uprchlíků však mají vysokou společenskou návratnost (Kancs & Lecca 2018⁴⁸). Ta bude maximalizována, pokud budou v nejvyšší možné míře využity kvalifikace ukrajinských uprchlíků – např. v pomáhajících profesích, zdravotnictví a dalších službách – a uprchlíci nebudou pracovat v podkvalifikovaných pozicích s negativními dopady na mzdy nízkokvalifikovaných pracovníků.

Nicméně je pravděpodobné, že český stát musí v prvním roce pobytu uprchlíků počítat s náklady dosahujícími minimálně vyšších desítek miliard Kč. Je nutné zdůraznit, že těmto výdajům se nedá vyhnout. Jak je popsáno v kapitole Východiska a scénáře, je vysoce pravděpodobné, že většina uprchlíků v ČR zůstane dlouhodobě. Do jejich plnohodnotné integrace tak musí být maximálně investováno – jinak bude ČR čelit dlouhodobým nákladům spojeným s jejich zvýšenou nezaměstnaností, neefektivním využitím jejich dovedností a se vzniklými společenskými problémy.

⁴² Access Economics. (2008). Migrants fiscal impact model: 2008 update. Canberra: Department of Immigration and Citizenship.

⁴³ Bach, S., Brücker, H., Haan, P., Romiti, A., van Deuverden, K., & Weber, E. (2017). Refugee integration: A worthwhile investment. DIW Economic Bulletin, 7(3/4), 33-43.

⁴⁴ Evans, W. N., & Fitzgerald, D. (2017). The economic and social outcomes of refugees in the United States: Evidence from the ACS (No. w23498). National Bureau of Economic Research.

⁴⁵ Kancs, D. A., & Lecca, P. (2018). Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: The role of the integration policy. The World Economy, 41(10), 2599-2630.

⁴⁶ OECD. (2017). Who bears the costs of integrating refugees? Migration Policy Debates, OECD n°13.

⁴⁷ Data ČSÚ z roku 2021. Očekávané HDP je 6 127,14 mld. Kč, populace je 10 682 029.

⁴⁸ Kancs, D. A., & Lecca, P. (2018). Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: The role of the integration policy. The World Economy, 41(10), 2599-2630.

4.4. Ukrajinci na trhu práce v ČR: Stav a scénáře vývoje

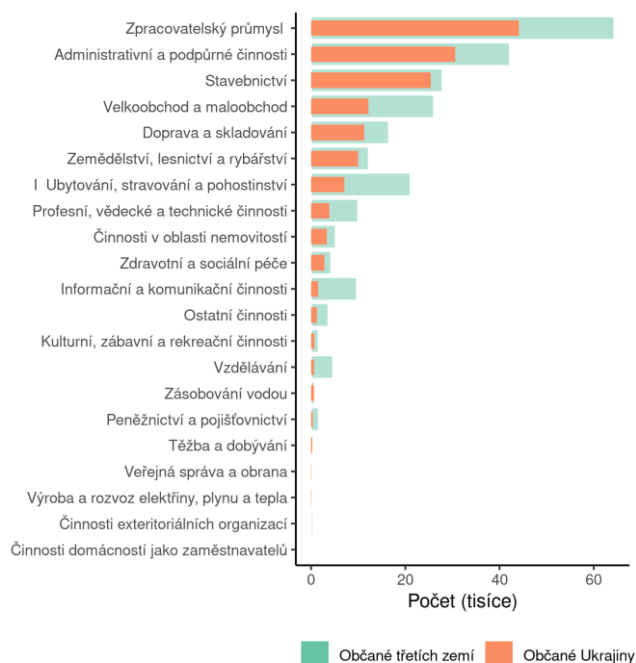
Pracovníci z Ukrajiny jsou dlouhodobě nejvýznamnější skupinou pracovníků z třetích zemí (tj. zemí mimo EU a EHS). K 31. 12. 2020 evidovalo MV (PČR) na území ČR 137 tisíc občanů Ukrajiny v produktivním věku (20-64 let), kteří měli ke stejnému datu dle MPSV (ÚP) uzavřeno přes 159 tisíc pracovních smluv (ČSÚ tabulka T322).⁴⁹

Data o pracovních smlouvách poskytují náhled do uplatnění ukrajinských pracovníků v ČR dle odvětví (NACE) a profese (ISCO). Uplatňují se zejména ve zpracovatelském průmyslu (NACE C, 28 %) a stavebnictví (NACE F, 16 %). [Obrázek 13](#) ukazuje, že vysoký podíl Ukrajinců (19 %) pracuje v sektoru „administrativní a podpůrné činnosti“. Tato kategorie zahrnuje i zaměstnance pracovních agentur (NACE 78), jejichž skutečné uplatnění nelze plošně v českých administrativních datech sledovat. Ve většině sektorů tvoří Ukrajinci většinu zaměstnanosti z třetích zemí (v průměru 49 %). Zejména ve stavebnictví se jedná o jasně dominantní skupinu (91 %).

⁴⁹ Monitorování jejich činnosti na území ČR je však problematické. Nejúplnější veřejně dostupná data jsou agregáty zveřejňované ČSÚ, pocházejí z databáze pracovně-právních vztahů, které zaměstnavatelé povinně hlásí Úřadu práce (ÚP). Data ÚP však primárně sledují jednotlivé pracovní smlouvy – nikoliv jednotlivce. To je pravděpodobně jeden z důvodů, proč dochází k diskrepancím mezi údaji o pobytu Ukrajinců v ČR (data PČR) a daty o počtu pracovních smluv.

Obrázek 13

/ Zaměstnanost občanů Ukrajiny a třetích zemí dle ekonomických sektorů (NACE) k 31.12. 2020 v ČR

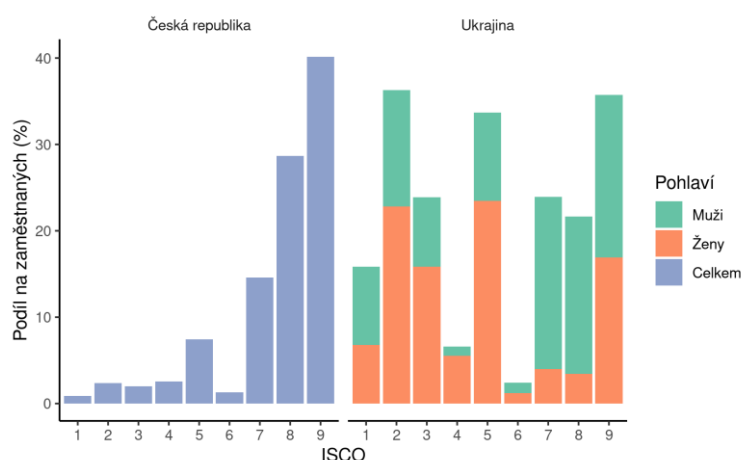


Zdroj: Data MPSV (ÚP) publikovaná ČSÚ (tabulka T323).

Občané třetích zemí obecně pracují v povoláních, která vyžadují nízkou profesní kvalifikaci. To platí zvláště o Ukrajincích, kteří dominují v nejméně kvalifikovaných povoláních (ISCO 6,7,8 a 9), viz levý panel [obrázku 14](#). To se odráží i na jejich průměrných mzdách, které se systematicky pohybují pod úrovní domácí populace, i pod úrovní občanů Slovenska. Průměrná hrubá měsíční mzda pracovníků z Ukrajiny byla v roce 2019 25.362 Kč, tedy 84 % průměru občanů ČR a 74 % občanů Slovenska (ISPV, ČSÚ tabulka T342).

Obrázek 14

Zaměstnanost občanů Ukrajiny v ČR a v na Ukrajině dle profese (ISCO)⁵⁰



Zdroj: ČR: Data MPSV (ÚP) publikovaná ČSÚ (tabulka T326) k 31.12. 2020. Ukrajina: Data za rok 2020 a populaci ve věku 15-70 let publikovaná State statistic service of Ukraine (tabulka PGS20; https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2021/rp/zn/zn_pgs20_ue.xlsx).

Dostupná data poskytují pohled na realizované uplatnění ukrajinských pracovníků na trhu práce. Jejich alokace však nemusí být optimální. Jejich zkušenosti a kvalifikace získané mimo území ČR mohou být dostatečné pro výkon kvalifikovanějších povolání, která mají vyšší společenské i fiskální přínosy. Bariéry na trhu práce (např. znalost jazyka nebo obtížné uznávání kvalifikací) je však mohou udržovat v nízko kvalifikovaných profesích. Nedostupnost detailních individuálních dat o stávajících pracovnících znemožňuje tuto hypotézu testovat.

Stávající struktura ukrajinských pracovníků je výsledkem ekonomické migrace. Nadcházející uprchlická vlna bude do ČR přicházet z jiných příčin a lze očekávat, že přinese i pracovníky s odlišnou profesní i demografickou strukturou. Není však jasné, jak se bude lišit v porovnání se stávající diasporou. Brell et al. (2020)⁵¹ například uvádí, že uprchlíci mají typicky v průměru nižší kvalifikaci než ekonomičtí migranti. V **pesimistickém scénáři** se tak na český trh práce dostanou lidé se stejnou nebo nižší kvalifikací ve srovnání se stávající diasporou. To by vedlo k tlaku na mzdy a zaměstnanost skupin pracovníků, které by uprchlíci mohli snadněji substituovat: jiných zahraničních pracovníků a nízkokvalifikovaných domácích pracovníků (zhruba 15 % zaměstnaných občanů ČR pracuje v ISCO 8 a 9).⁵² Takový vývoj by mohl přinést velké společenské náklady a velká rizika.

⁵⁰ Klasifikace profesí ISCO: 1 -- Zákonodárci a řídící pracovníci, 2 -- Specialisté, 3 -- Techničtí a odborní pracovníci, 4 -- Úředníci, 5 -- Pracovníci ve službách a prodeji, 6 -- kvalifikovaní pracovníci v zemědělství, lesnictví a rybářství, 7 -- řemeslníci a opraváři, 8 -- Obsluha strojů a zařízení, montéři, 9 - Pomocníci a nekvalifikovaní pracovníci.

⁵¹ Brell, C., Dustmann, C., & Preston, I. (2020). The labor market integration of refugee migrants in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 94-121.

⁵² Odhad podílu občanů ČR zaměstnaných v ISCO 8 a 9 je získán očištěním celkových dat VŠPS (MAPSV: Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2020; [HTTPS://WWW.MPSV.CZ/DOCUMENTS/20142/2419647/ANAL%C3%BDZA_TEXT_2020.PDF/3052205E-](https://www.mpsv.cz/documents/20142/2419647/ANAL%C3%BDZA_TEXT_2020.PDF/3052205E-)

V **optimistickém scénáři**, předpokládajícím stejný migrační tlak na všechny části ukrajinské společnosti, by se struktura uprchlíků mohla více blížit distribuci profesí na Ukrajině, kde je oproti diaspoře v ČR vyšší zastoupení kvalifikovaných pracovníků (viz pravý panel obrázku 14). Na profesní skladbu uprchlíků mohou mít vliv i další faktory. Schopnost pokrýt náklady na opuštění země by mohla vést k pozitivní selekci uprchlíků. Naopak vysoce kvalifikovaní uprchlíci mohou migrovat do atraktivnějších zemí, kde se budou schopni integrovat na trhu práce i bez podpory diaspory, nebo do zemí, které jim nabídnou dlouhodobější perspektivu.

4.5. Hlavní faktory integrace a doporučení

Realizace pesimistického nebo optimistického scénáře závisí i na opatřeních, která přijme ČR. V případě, že ČR nastaví vhodné integrační politiky, může (a) neodrazovat vysoce kvalifikované pracovníky od usídlení v ČR (tj. zvýšit průměrnou kvalifikaci přicházejících uprchlíků), (b) zvýšit šance na úspěšnou integraci uprchlíků na pozicích, které odpovídají jejich kvalifikaci (tj. zlepšit využití potenciálu uprchlíků). Realizace optimistického scénáře by omezila negativní dopady vlny uprchlíků na ohrožené segmenty trhu práce (např. pozice s nízkou kvalifikací) a snížila pravděpodobnost rozvoje možných negativních sociálních jevů.

Mezi doporučená opatření patří:

- / 1 / Minimalizovat administrativní bariéry na vstupu na trh práce a vyjasnit dlouhodobý status uprchlíků.**
- / 2 / Vytvořit záchrannou síť, jež bude cíleně pomáhat uprchlíkům, kteří budou mít (např. kvůli PTSD) problémy s integrací, a která bude sloužit i jako prevence nelegálního zaměstnávání.**
- / 3 / Zajistit adaptační kurzy a v rámci integračních programů a aktivní politiky zaměstnanosti organizovat jazykové vzdělávání pro uprchlíky.**
- / 4 / Umožnit snadné uznání stávajících kvalifikací a v případě potřeby zajistit rekvalifikace na české standardy.**

Navrhované politiky by znamenaly substantivní okamžitou zátěž pro veřejné rozpočty. Zahraniční zkušenosti z minulých uprchlických vln však ukazují, že rychlé intervence jsou efektivnější, a tedy v důsledku i levnější.

4.5.1. Přístup na trh práce

Nově přichozí čelí při zapojení se do trhu práce třem zásadním překážkám. První je pracovní povolení. Hned v prvních dnech války stát rychle a správně zareagoval a udělil uprchlíkům

07FB-99A3-FBAC-E43D3138C7E1) o počet cizinců aproximovaný počtem pracovních smluv registrovaných ÚP (ČSÚ tabulka T322).

z Ukrajiny speciální status, který pracovní povolení obsahuje. To, že mohou Ukrajinci začít pracovat hned po svém příchodu a že se to obejde bez zdržující administrativy, je nepochybně velký úspěch.

Tento status je ale zatím dočasný (jeden rok). V následujících týdnech a měsících by tak bylo vhodné deklarovat, co nastane po uplynutí jednoho roku. Je to zásadní nejen pro Ukrajince a například jejich motivaci pro osvojení si češtiny, ale je to důležitý signál i pro zaměstnavatele, kteří hledají dlouhodobě kvalifikované zaměstnance, do jejichž vzdělávání je potřeba investovat. Teoretické modely (David et al. 2010,⁵³ Bräuninger & Tolciu 2011⁵⁴) i experimentální modely (Staněk et al. 2021)⁵⁵ a empirická (Guzi et al. 2021)⁵⁶ evidence naznačují, že imigranti investují více do sociálního kapitálu (integrace), pokud je vyšší pravděpodobnost, že v komunitě zůstanou. Nevyjasněný právní statut po prvním roce pobytu a s ním spojená nejistota tak můžou snižovat motivaci uprchlíků procházet nákladným a náročným integračním procesem. Bylo by proto vhodné zakotvit do zákona, že po prvním roce pobytu v ČR budou mít uprchlíci možnost získat trvalý pobyt.

Vhodné by bylo i změnit přístup k Ukrajincům, kteří v ČR jsou v současnosti nelegálně. V současnosti jejich regularizace není plánovaná. Vytváří to situaci, kdy ti imigranti, kteří zatím nejsou nikde registrováni, mohou získat legální pracovní povolení, zatímco ostatní stále riskují vyhoštění. Regularizace by nejen pomohla řadě Ukrajinců na českém území, ale také by poškodila pololegální a ilegální struktury, které práci nelegálně pobývajících Ukrajinců v současnosti zprostředkovávají.

Mezi doporučená opatření patří:

- / 1 /** Vyjasnit status uprchlíků po uplynutí jednoho roku od příchodu do ČR.
Doporučujeme možnost získání trvalého pobytu.
- / 2 /** Implementovat možnost **regularizace** pobytu Ukrajinců, kteří v současnosti na území ČR nepobývají legálně.

4.5.2. Podpora integrace

Prevence rozšíření ilegálního zaměstnávání uprchlíků a úspěšná integrace cizinců bude také pravděpodobně vyžadovat aktivní individuální podporu ze strany státu. Kapacity státních institucí jsou však omezené a například zvládání komunikace se znevýhodněnými klienty ze strany Úřadu práce je problematické (Mikula & Montag 2022).⁵⁷ Kromě metodické a technické podpory pracovníků Úřadu práce a dalších zapojených institucí by také bylo

⁵³ David, Q., Janiak, A., & Wasmer, E. (2010). *Local social capital and geographical mobility*. Journal of Urban Economics, 68(2), 191–204.

⁵⁴ Bräuninger, M., & Tolciu, A. (2011). *Should I stay or should I go? Regional mobility and social capital*. Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 434–444.

⁵⁵ Staněk, R., Krčál, O., & Mikula, Š. (2021). *Social Capital and Mobility: An Experimental Study* (No. 2021-12). MUNI ECON Working Paper.

⁵⁶ Guzi, M., Huber, P., & Mikula, Š. (2021). *The long-term impact of the resettlement of the Sudetenland on residential migration*. Journal of Urban Economics, 126, 103385.

⁵⁷ Mikula, Š., & Montag, J. (2022). *Roma and Bureaucrats: A Field Experiment in the Czech Republic*. SSRN 3805631.

vhodné prověřit a případně zvýšit jazykovou kompetenci inspektorů Státního úřadu inspekce práce. Situace humanitární krize bude vyžadovat hledání nových řešení, která umožní snížit zátěž a navýšit kapacitu institucí.

První možností, jak snížit zátěž státních institucí, je využít stávající sítě neziskových organizací, které mají praxi ve vzdělávání a provázení cizinců. Část aktivit v oblasti adaptace mohou provádět i zaměstnavatelé. Uprchlíci by například mohli absolvovat jazykové kurzy a souběžně pracovat ve firmách. Po dobu zácviku by stát hradil jejich mzdu nebo na ni přispíval. Podobné adaptační programy jsou používány například ve Skandinávii.

Další možností, jak snížit zátěž na státní instituce a zároveň zvýšit jejich kapacitu, je masivní využití digitálních platforem (např. mobilní aplikace Chytrá migrace⁵⁸) pro poskytování informací uprchlíkům o jejich právech a povinnostech na trhu práce a podobně. Vzhledem k nízkým nákladům a škálovatelnosti těchto řešení by bylo vhodné, aby uprchlíci dostávali informace o online platformách hned v průběhu prvního kontaktu s českou státní správou (minimálně např. v podobě informačních letáků). Platforma umožňující oboustrannou komunikaci by navíc umožňovala (např. formou dotazníků) průběžné a levné monitorování života uprchlíků a jejich problémů.

Online komunikační a informační platformy však s největší pravděpodobností nedosáhnou plné penetrace populace uprchlíků. Linos et al. (v tisku) ukazují, že právě znevýhodněné skupiny mají tendenci vyhýbat se kontaktu se státní správou založeném na využití online platforem nebo automatizované telefonní komunikaci. Online nástroje tak musí být doplněny osobní personalizovanou asistencí. Vzhledem k omezené kapacitě státních úřadů se jeví jako vhodná varianta pro tento úkol zaměstnat integrované Ukrajince ze stávající diaspory. Aby jejich nasazení bylo efektivní, bylo by vhodné modifikovat nebo kreativně využít stávající elektronické evidenční systémy MV a ÚP tak, aby umožnily vytipovávání jednotlivců s problematickým průběhem integrace (např. osoby dlouho bez zaměstnání atp.) a jejich přímé kontaktování (např. na uložené kontaktní telefonní číslo) za účelem poskytnutí asistence. LMC a MPSV odhadují, že asistenci s hledáním zaměstnání na trhu práce bude potřebovat až 20 % uprchlíků v produktivním věku. Informační systémy v současné době podobný způsob práce neumožňují. Potřebná modifikace a propojení systémů by vyžadovaly zavedení jednotného ID cizinců napříč systémy (např. automatické přidělování rodných čísel) a legislativní změny, které by orgány státní správy k takovému sběru a využití dat zmocňovaly.

Kombinace využití online platforem a osobní asistence vytvoří informační a podpůrnou síť, která pomůže uprchlíkům s integrací a zároveň bude sloužit jako prevence negativních jevů.

⁵⁸ Ostré nasazení této konkrétní aplikace by vyžadovalo její naplnění obsahem relevantním pro uprchlíky.

Mezi doporučená opatření patří:

- / 1 /** Ve spolupráci se zaměstnavateli a neziskovými organizacemi vytvořit **adaptační programy**, které by umožnily **souběžné jazykové vzdělávání a adaptaci do zaměstnání**.
- / 2 /** Vytvořit **informační a podpůrnou síť** pro uprchlíky **kombinující obousměrnou komunikaci přes online platformy a osobní asistenci**. Především je nutné zavedení jednotného ID cizinců, úprava stávající legislativy a vytvoření technického řešení.
- / 3 /** Modifikovat nebo kreativně využít stávající elektronické evidenční systémy MV a ÚP tak, aby umožnily **vytipovávání jednotlivců s problematickým průběhem integrace** a jejich kontaktování za účelem poskytnutí asistence.
- / 4 /** Ve stávající diaspoře a mezi přicházejícími uprchlíky **systematicky vytipovávat osoby s praxí ve strategických povoláních** (např. učitelé, sociální pracovníci apod.), kteří by se mohli aktivně zapojit do podpory integrace.

4.5.3. Jazykové vzdělávání

Další zásadní překážkou je jazyková vybavenost. Ze zahraničních příkladů migračních vln víme, že neznalost jazyka výrazně snižuje jak zaměstnanost, tak mzdu migrantů (Chiswick and Miller, 1995⁵⁹; Dustmann and Fabbri, 2003⁶⁰). Například imigranti v Itálii, kteří italštinu neovládají na vysoké úrovni, mají o 30 % nižší zaměstnanost a o 25 % nižší mzdu než imigranti jazyk ovládající (Pieroni et al., 2019⁶¹). Hlavním důvodem je, že migranti, kteří jazyk neovládají, nemohou vykonávat práci, pro kterou jsou kvalifikováni, a jsou i přes často vysoké dovednosti vytlačeni do nejméně kvalifikovaných pozic a jejich produkční i platový potenciál je limitován. Tento efekt se týká nejvíce pozic vyžadujících střední úroveň dovedností – což znamená většinu pracovního trhu – jelikož v nejvíce kvalifikovaných profesích lze využívat angličtinu, zatímco v nejméně kvalifikovaných pozicích není znalost jazyka potřeba. Vzhledem ke střední, až nižší předpokládané úrovni dovedností ukrajinských uprchlíků můžeme očekávat, že pro převážnou většinu může jazyk představovat zásadní bariéru pro integraci do trhu práce. Tento předpoklad potvrzuje fakt, že dle provedených expertních rozhovorů lze v ČR bez znalosti jazyka vykonávat zhruba 5 % všech pracovních pozic.

Z těchto důvodů bude třeba pro vylepšení jazykových dovedností uprchlíků z Ukrajiny vytvořit jazykové edukační programy. V zahraniční praxi se potvrdilo, že aby byl program účinný a dosahoval systematicky vysokých výsledků, je třeba, aby byl pro uprchlíky zaveden povinně (Liebig, 2007⁶²). Program by měl studenty dostat na jazykovou úroveň B2,

⁵⁹ Chiswick, B. R., & Miller, P. W. (1995). The endogeneity between language and earnings: International analyses. *Journal of labor economics*, 13(2), 246-288.

⁶⁰ Dustmann, C., & Fabbri, F. (2003). Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK. *The economic journal*, 113(489), 695-717.

⁶¹ Pieroni, L., d'Agostino, G., & Lanari, D. (2019). The effects of language skills on immigrant employment and wages in Italy. MPRA Paper No. 91725.

⁶² Liebig, T. (2007). The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 50, OECD Publishing. Paris.

jelikož až ta umožňuje plnohodnotnou integraci do trhu práce (Rietig, 2016⁶³). Organizačně může za vzor posloužit dánský systém (Arendt & Bolvig, 2020⁶⁴; Liebig, 2007⁶⁵), ve kterém je každý uprchlík povinen pod hrozbou sankcí absolvovat během tří let po příchodu jazykový trénink odpovídající 1,2 rokům plnoúvazkové práce. Trénink je bezplatný a široce dostupný, přičemž jeho zajištění mají na starost municipality, které uzavírají smlouvy se státními i soukromými jazykovými školami a které jsou částečně finančně kompenzovány dedikovaným ministerstvem. Kurz je zakončen standardizovaným testem nutným pro udělení trvalého povolení k pobytu. Tento systém vykazuje velmi dobré výsledky a umožňuje imigranty v Dánsku efektivně integrovat do pozic odpovídajících jejich kvalifikacím. Zároveň se ukázalo, že jazykový trénink by měl být po příchodu imigranta hlavní – a prakticky jedinou – náplní času, jelikož i přes přechodně zvýšenou nezaměstnanost výrazně zlepšil jeho uplatnění na trhu práce (Arendt & Bolvig, 2020⁶⁶).

V ČR dnes existující dobrovolné jazykové programy v krajských Centrech na podporu integrace cizinců. Již před aktuální uprchlickou vlnou však měly nedostatečnou kapacitu a nezvládaly migranty uspokojivě vzdělávat. Navíc umožňovaly studovat pouze do úrovně A2, která k ekonomické integraci nestačí. Pro efektivní integraci je proto třeba zavést v střednědobém horizontu nový jazykově-vzdělávací systém, který uprchlíkům z Ukrajiny jazykovou integraci dostupný. Tento systém by měl být povinný, dostupný pro všechny, a především na začátku časově velmi intenzivní. Měl by být decentralizovaný například právě skrz krajská Centra na podporu integrace cizinců a outsourcován na místní jazykové školy – avšak odpovědným institucím bude pro tento úkol třeba výrazně navýšit financování. III Jelikož se v zahraničí ukázalo, že při plném pracovním výrazně klesá účast na jazykové výuce,⁶⁷ zaměstnavatelé by měli mít silnou motivaci uvolnit ukrajinské pracovníky na určitý počet hodin jazykové výuky (alespoň 4 h týdně) během pracovní doby. Tento krok je nejdůležitější pro agenturní a jiné nízko-kvalifikační zaměstnavatele, u kterých hrozí vysoké riziko uvíznutí uprchlíků v pracovní pozici pod jejich kvalifikací. K umožnění jazykového studia by měli být zaměstnavatelé motivováni především pozitivně – např. skrz úhrady mzdy státem po dobu výuky⁶⁸ – aby bylo zabráněno diskriminaci ukrajinských pracovníků při najímání. Pro fungování systému bude také pravděpodobně třeba intenzivně spolupracovat s neziskovými organizacemi i s místní ukrajinskou diasporou. V krátkodobém měřítku bude však tato reforma finančně i logisticky těžko proveditelná, a proto se jako dočasné řešení nabízí vybudování odpovídající digitální

⁶³ Rietig, V. (2016). Moving beyond crisis: Germany's new approaches to integrating refugees into the labor market. Washington, DC: Migration Policy Institute.

⁶⁴ Arendt, J. N., & Bolvig, I. (2020). Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees. The Danish Center for Social Science Research Working Paper.

⁶⁵ Liebig, T. (2007). The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 50, OECD Publishing. Paris.

⁶⁶ Arendt, J. N., & Bolvig, I. (2020). Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees. The Danish Center for Social Science Research Working Paper.

⁶⁷ European Commission, *Denmark: Refugees quit language courses once employed*
[HTTPS://EC.EUROPA.EU/MIGRANT-INTEGRATION/NEWS/DENMARK-REFUGEES-QUIT-LANGUAGE-COURSES-ONCE-EMPLOYED_EN](https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-refugees-quit-language-courses-once-employed_en)

⁶⁸ Po vzoru již existujícího programu POVEZ řízeným Úřady práce, který proplácí firmám mzdy zaměstnanců po dobu rekvalifikačních (včetně azykových) programů.

vzdělávají platformy, což se v zahraničí ukázalo jako velmi efektivní a jednoduše a levně rozšiřitelné mezi většinu imigrantů. (Castaño-Muñoz et al., 2018⁶⁹).

Mezi doporučená opatření patří:

- / 1 /** Vytvořit **mimořádný povinný integrační program**, poskytující uprchlíkům **intenzivní a bezplatnou jazykovou výuku**. Program decentralizovat – např. skrz krajská Centra na podporu integrace cizinců – a outsourcovat na místní jazykové školy. Pro úspěch je třeba **vytvořit systém registrací a pravidelné kontroly** u vybraných institucí, které dostanou integraci na starost.
- / 2 /** Silně **motivovat zaměstnavatele k uvolnění uprchlíků pro jazykovou výuku během pracovní doby** – například skrz kompenzaci mzdy a další benefity.
- / 3 /** Vytvořit **digitální platformu pro základní jazykový trénink**, než bude uveden do provozu funkční ucelený program. Platformu propojit s digitálními řešeními pro další oblasti – **vznik integračního digitálního one-stop-shopu**.
- / 4 /** Navázat pro efektivní fungování jazykového tréninku formální spolupráci s **neziskovými organizacemi a místní ukrajinskou diasporou**.

4.5.4. Uznávání kvalifikací

Uznávání kvalifikace je další překážkou pro úspěšné zapojení se nově příchozích do českého trhu práce. Tento problém se sice týká pouze regulovaných profesí, ale těch v ČR bylo v roce 2015 nejvíce v Evropě, a navíc se týká profesí, jako jsou pracovníci v sociálních službách – tedy profesí, kterých je v ČR relativní nedostatek. Dvě třetiny profesních kvalifikací je spjato s absolvováním střední nebo vysoké školy (Úřad vlády ČR, 2015⁷⁰). U ukrajinský imigrantů však dokončení školy bude složité zjišťovat, pokud jsou dané školy přímo v oblasti současných bojů.

Uznávání kvalifikace založené na absolvování vysoké školy by mělo jít relativně hladce, protože Ukrajina vede online databázi vydaných dokladů o absolvovaném vzdělání, což usnadňuje jejich ověření. Zároveň smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o právní pomoci v občanských věcech říká, že listiny, které vydaly úřední orgány Ukrajiny, mají být v ČR uznány bez dalšího ověření. Lidé na útěku ale bohužel často originální úřední dokumenty mít nebudou a například absolvování středoškolského vzdělávání, které je také často předpokladem pro vykonávání regulovaných profesí, tak půjde ověřovat těžko. Podle školského zákona mohou sice osoby s mezinárodní ochranou takový doklad nahradit čestným prohlášením, ale krajské úřady mohou v případě pochybností nařídít nostrifikační zkoušku, která probíhá ve spolupráci s odbornými školami. V současnosti není jasné, u jakých profesí lze čekat, že krajské úřady budou nařizovat nostrifikaci, není ujasněn formát přezkoušení a nejsou zajištěny kapacity na školách, které zkoušky budou zajišťovat. Informace o systému jsou nepřehledně rozděleny mezi mnoho resortů, z nichž je každý

⁶⁹ Castaño-Muñoz, J., Colucci, E., & Smidt, H. (2018). Free digital learning for inclusion of migrants and refugees in Europe: A qualitative analysis of three types of learning purposes. *International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 19(2).

⁷⁰ Úřad vlády České republiky (2015). *Regulované profese v ČR a EU: Kvalitativní kontextové vyhodnocení a kvantitativní analýza nominální regulace*. Série diskuzních dokumentů Úřadu vlády.

odpovědný pouze za část profesí – neexistuje tak efektivní centrální koordinační a informační orgán.

Jakékoliv překážky v uznávání kvalifikace znamenají, že české hospodářství dostatečně nevyužije ekonomický potenciál nově přichozích, z čehož budou trhat zaměstnavatelé, veřejné rozpočty, ale především samotní uprchlíci z Ukrajiny. V zájmu veřejné bezpečnosti samozřejmě není vhodné činit ukvapené kroky např. v lékařství, kde lze očekávat, že krajské úřady budou často nařizovat přezkoušení. Lze ale identifikovat takové regulované profese (např. častá profese zámečnicka), které nenesou vysoké společenské riziko, a případné přezkoušení tak může být přeneseno na zaměstnavatele. Jako důležité se například jeví uznávání kvalifikací učitelů, nebo pracovníků osobní péče a v sociálních službách, kterých je mezi Ukrajinými ženami vysoký podíl (ISCO 5 na obrázku 2) a jejichž profese může být klíčová v procesu integrace.

Překážkou jsou i dodatečné nároky na kvalifikaci, například roky praxe nebo odborné zkoušky. Ty jsou přitom potřeba u 30 % regulovaných povolání v ČR (Úřad vlády, 2015⁷¹). I zde lze po vzoru Nizozemska přenést odpovědnost na zaměstnavatele a náklady mu kompenzovat příspěvkem nebo slevou na dani. Role státu pak bude v koordinaci a informovanosti zaměstnavatelů a zájemců o uznání kvalifikace. Decentralizace způsobu uznávání kvalifikací totiž systém zpružní, ale zároveň ho bez dostatečné koordinace znehlední.

V Německu uznávání kvalifikace, kterou nelze ověřit srovnatelným diplomem ze zahraničí, probíhá tak, že si žadatel vybere po konzultaci povolání a jeho koordinátor integrace vybere experta ve vybraném oboru. Experti musí splňovat parametry německého ministerstva školství. Proběhne nejprve sondovací rozhovor, kde expert vysvětlí požadavky pro získání atestace, a zda je realistické, aby žadatel atestaci dostal. Expert vyvine metodiku zkoušky (např. odborný pohovor nebo zkušební práce). Zkoušky se účastní žadatel, expert i koordinátor. Pokud expert považuje zkoušku za splněnou, je žadateli udělena německá kvalifikace.

Lze se inspirovat i ve Švédsku, jež má systém uznávání neformálních kompetencí, který je flexibilní a dá se použít pro uznání kvalifikace, která nevyžaduje speciální licenci, jako je to např. u lékařů (IOM, 2013⁷²). OECD (2017)⁷³ pak doporučuje v uznávání kvalifikací 10 kroků, z nichž ČR zaostává v propojení profesních kurzů s částečným uznáním kvalifikace a se zapojením zaměstnavatele do procesu uznávání kvalifikace. Zároveň je v ČR uznávání kvalifikace spojeno s poplatky, které by v případě uprchlíků měly být jako další zbytečná překážka pro jejich plné zapojení na trhu práce odstraněny.

⁷¹ Úřad vlády České republiky (2015). *Regulované profese v ČR a EU: Kvalitativní kontextové vyhodnocení a kvantitativní analýza nominální regulace*. Série diskuzních dokumentů Úřadu vlády.

⁷² International Organization for Migration (2013). *World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development*. United Nations.

⁷³ OECD (2017), *Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work*, OECD Publishing, Paris

Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že zjednodušení uznávání kvalifikací je možné a vede k tomu, že zahraniční pracovníci nacházejí uplatnění v profesích, které odpovídají jejich kvalifikaci. Jedním příkladem je Austrálie, která systém uznávání kvalifikací doplnila rychlými kurzy, na jejichž konci účastník obdržel oprávnění k výkonu dané profese. Výsledkem bylo, že zatímco před reformou ve svém oboru pracovalo 43 % zdravotních sester, po reformě to bylo 66 % (Hawthorne, 2015⁷⁴). Data z Itálie a Dánska zase ukazují, že uznání kvalifikace zvyšuje jak zaměstnanost, tak výdělky nově příchozích (IOM, 2013).

Mezi doporučená opatření patří:

- / 1 / Revidovat seznam regulovaných profesí** a požadavků v nich. Vytvořit pro tento úkol dedikovanou meziresortní pracovní skupinu.
- / 2 / V rámci uznávání kvalifikací diplomy / nostrifikací výrazně rozšířit a zrychlit krajské a vysokoškolské kapacity této činnosti** + zpřístupnit jazykově cizincům z Ukrajiny.
- / 3 / Zmapovat profese**, kde bude probíhat přezkušování na školách, **standardizovat a zrychlit proces zkoušky a navýšit kapacitu** na daných školách.
- / 4 / V rámci uznávání prokázáním způsobilosti zapojit zaměstnavatele do uznávání kvalifikace** u určitých regulovaných profesí, a to se zaměřením zejména na pečující a vzdělávací profese (viz výše). Náklady na kurzy nebo přezkoušení zaměstnavatelům kompenzovat. Úprava stávající legislativy a vytvoření technického řešení.
- / 5 / Vytvořit přehledný průvodce pro uznávání kvalifikací** a informovat o něm nově příchozí.
- / 6 / Zrušit poplatky za uznávání kvalifikace** pro osoby s dočasnou ochranou (po vzoru zrušení poplatků za nostrifikaci vzdělávání v "Lex Ukrajina").

4.6. Doplnková doporučení

Kromě popsaných urgentních položek by se ČR v souvislosti s vlnou ukrajinských uprchlíků měla dle expertních doporučení připravit také na následující ekonomické výzvy:

- * **Eliminace prekarizace uprchlické práce** – je pravděpodobné, že uprchlíkům budou některými zaměstnavateli nabízeny nevýhodné pracovní podmínky zneužívající jejich těžké situace. Již nyní vznikají rychle vytvořené pracovní nabídky, které nespecifikují pracovní podmínky ani výši mzdy. Uprchlíci v nouzi – a zvláště současná vlna žen s dětmi – budou často nuceni při nedostatečných alternativách tyto podmínky přijmout. Následně jim může hrozit riziko chudoby, nejistoty a případného přenosu mezigenerační chudoby. Proto by měly být připraveny speciální kontrolní programy, které podobným praktikám zabrání, a také informační iniciativy, které uprchlíky vzdělají o jejich pracovních právech. Postavení nově příchozích zaměstnanců nejzásadněji zlepší výše rozvedené

⁷⁴ Hawthorne, L. (2015). *The impact of skilled migration on foreign qualification recognition reform in Australia*. Canadian Public Policy, 41(Supplement 1), S173-S187.

efektivní jazykové vzdělávání a uznávání kvalifikace.

- * **Rekvalifikace a vzdělávání dospělých uprchlíků** – mnoho uprchlíků přijde do ČR s kvalifikacemi, které jsou pro zdejší trh práce méně vhodné, nebo nenaplňují jejich dovednostní potenciál. Pro tyto lidi by měly být po skandinávském vzoru připraveny bezplatné a incentivizované tréninky, které jim umožní dosáhnout profesní rekvalifikace (*reskilling*), nebo zvýšení úrovně již ovládaných dovedností (*upskilling*). Při implementaci lze stavět na již existujících iniciativách rozvíjejících trénink ze strany státu i ve spolupráci s firmami – jako například rekvalifikační program Úřadu práce POVEZ. Úspěšné provedení tréninkových programů zvýší u uprchlíků zaměstnanost, mzdy i jejich celkovou ekonomickou produkci. Po implementaci těchto programů – která by měla být provedena prioritně – je lze doplnit o další opatření aktivní politiky zaměstnanosti.
- * **Dostupnost dětských skupin a předškolního vzdělání** – obzvláště v první uprchlické vlně tvořené převážně matkami s dětmi je pro integraci dospělých do trhu práce zásadní, aby měli během pracovní doby státem zajištěnou péči o děti. Je tak třeba zajistit pro ukrajinské děti širokou dostupnost dětských skupin a předškolního vzdělání (více v kapitole [Vzdělávání](#)).

4.7. Předpoklady pro úspěch

- / 1 / **Dlouhodobé uvažování** – je zásadní počítat s tím, že většina uprchlíků v ČR pravděpodobně zůstane trvale. O jejich integraci tak musí být uvažováno dlouhodobě a v maximálním možném rozsahu.
- / 2 / **Výrazná integrační investice v prvním roce** – je třeba počítat s vyčleněním minimálně vyšších desítek miliard pro absorpci a integraci uprchlíků během prvního roku. Pro maximální dlouhodobou efektivitu musí být investice rychlá a rozsáhlá.
- / 3 / **Informovanost uprchlíků** – uprchlíci musí být o všech pravidlech, požadavcích a možnostech jednoduše a přehledně informováni skrz centralizovaný web/aplikaci.
- / 4 / **Dostupné jazykové vzdělávání** – kurzy češtiny včetně těch online musí být uprchlíkům co nejdříve zdarma k dispozici, aby překonali první a nejzásadnější překážku integrace do českého trhu práce.
- / 5 / **Propojení kvalifikací uprchlíků a odpovídajících pracovních pozic** – využití odborného potenciálu uprchlíků; je zásadní skrz integrační programy dosáhnout maximálního průniku mezi kvalifikacemi uprchlíků a jejich možnostmi působení na těchto pozicích na trhu práce.
- / 6 / **Eliminace šedé ekonomiky** – uprchlíci nesmí spadnout do šedé ekonomiky, která bude vytěžovat jejich složitou pozici a bránit maximalizaci jejich ekonomického přínosu; příležitostí je i snížení počtu Ukrajinců, kteří se v šedé ekonomice nachází v současnosti.



5. Přílohy

Autoři: Aleš Frídl (Oxford Uni), Štěpán Mikula (Masarykova Universita)

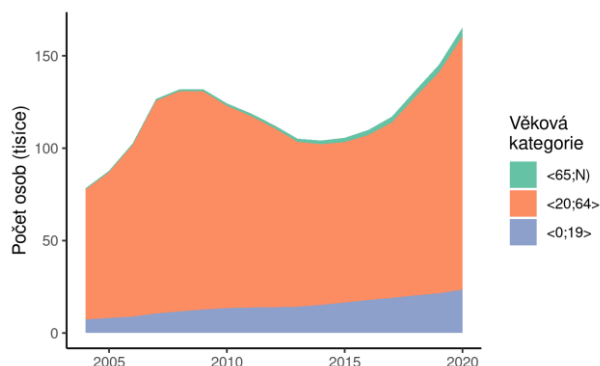
Příloha 1 - Ukrajinská komunita v ČR

V analýze stávající populace prezentujeme deskriptivní statistiky k současné struktuře ukrajinského obyvatelstva v ČR na základě veřejně dostupných evropských (Eurostat) i českých (ČSÚ, PČR) dat.

Pracovní migrace z Ukrajiny dlouhodobě představuje nejvýznamnější migrační tok z třetích zemí. Ukrajinská diaspora v posledních letech rychle rostla: mezi lety 2015 a 2020 se zvýšila o 36 % (obr. 1). Přesný podíl ČR na velikosti ukrajinské populace v EU není přesně znám, jelikož data Eurostatu neobsahují Polsko, zemi s největší ukrajinskou diasporou. Lze však odhadovat, že na území ČR žije 5-10 % Ukrajinců v EU.

Obrázek 15

Počet ukrajinských občanů registrovaných v ČR k 31. 12.

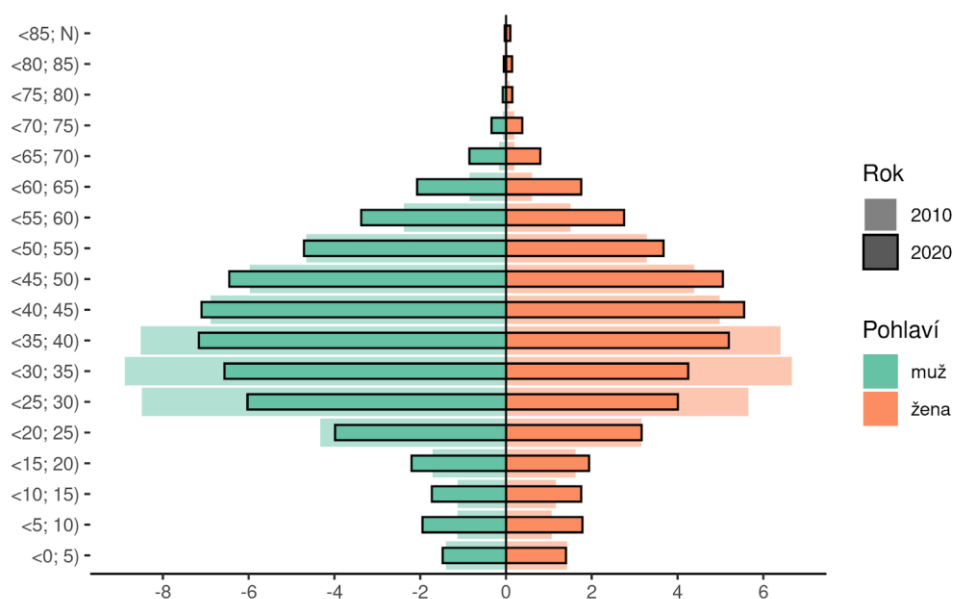


Zdroj: Data PČR, ČSÚ (Cizinci podle státního občanství, věku a pohlaví; 290038-21)

V posledních letech se demografická struktura ukrajinské populace v ČR přesunula ze stereotypizované dominance mužů v mladším produktivním věku k rovnoměrnějšímu zastoupení všech věkových skupin a pouze mírné dominanci mužů (57 %).

Obrázek 16

/ Věková a genderová struktura ukrajinských občanů registrovaných v ČR k 31. 12.

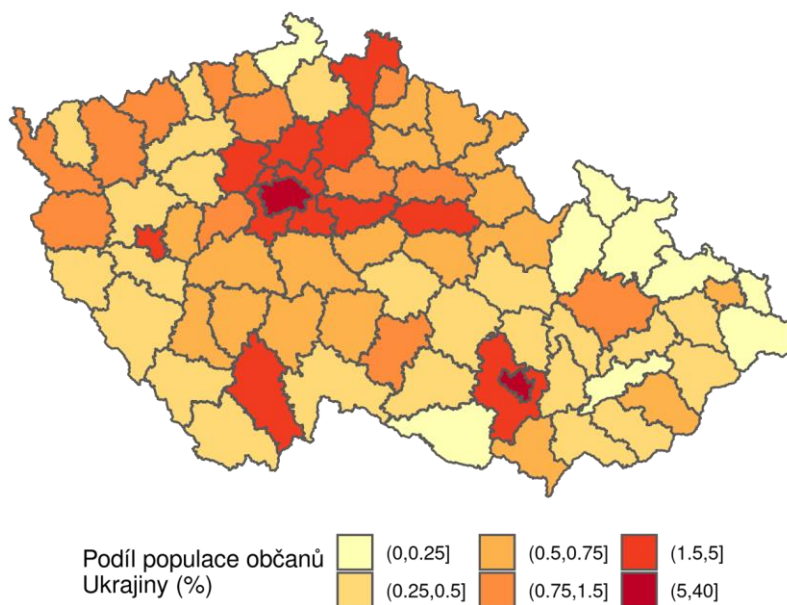


Zdroj: Data PČR, ČSÚ (Cizinci podle státního občanství, věku a pohlaví; 290038-21)

Z geografického hlediska je ukrajinská diaspora koncentrována do velkých měst – především do Prahy, kde na konci roku 2020 žilo 36 % všech Ukrajinců. Z hlediska jejich distribuce v regionech je na mapě ([Obrázek 17](#)) patrný **západo-východní gradient**, kdy směrem na východ jejich počet klesá.

Obrázek 17

/ Rozdělení ukrajinských občanů registrovaných v ČR k 31. 12. 2020 v okresech ČR



Příloha 2 - Očekávaný vývoj a scénáře

Pro úspěšné začlenění ukrajinských uprchlíků je třeba se adekvátně připravit na řadu možných scénářů konfliktu a z nich plynoucího průběhu migrace v následujících týdnech, měsících a letech. Odhady vývoje situace pak staví na odhadech mezinárodních analytických útvarů (UNHCR), elicaci expertních stanovisek ke scénářům konfliktu a jejich implikacích pro migrační scénáře (Jan Kofroň, FSV UK; Eliška Filová, NATO; Daniel Hůle, Člověk v tísni).

Již před rokem 2022 tvořila ukrajinská komunita největší cizineckou populaci v ČR. Už nyní je zjevné, že následkem ruské invaze na Ukrajinu se tato komunita minimálně zdvojnásobí a její demografická struktura se výrazně změní. Extrapolace z předchozích válečných konfliktů i odhady analytiků nám nedovolují vyloučit ani příchod více než 1,2 milionu ukrajinských uprchlíků v následujících měsících a letech. Pro zjednodušení následující kapitoly pracujeme se dvěma **modelovými scénáři**:

- / 1 / **Nízký** (300 tisíc)
- / 2 / **Vysoký** (500 tisíc)

Jaký bude celkový dopad konfliktu na emigraci z Ukrajiny? Již teď je zjevné, že humanitární krize způsobená ruskou invazí přinutí k migraci statisíce lidí. Podle UNHCR ke 13.3. Ukrajinu opustilo již více než 2,8 milionu lidí. Neschopnost ruské armády ukončit konflikt v řádu několika dnů pak nahrává jak (a) relativně větší humanitární krizi v průběhu konfliktu, tak (b) relativně větší motivaci obyvatelstva opustit válkou zničené regiony po faktickém skončení konfliktu. V současné době tedy nejsou silné důvody očekávat, že by se tato migrace měla zastavit. Například UNHCR ve svých plánech počítá s migrací až **čtyř milionů Ukrajinců v řádu týdnů** (UNHCR 2022). Ačkoliv UNHCR dosud nezveřejnilo logiku tohoto odhadu, jeho výstup zapadá do intervalů získaných extrapolací z analogických krizí z nedávné historie (viz [Tabulka 7](#)).

Tabulka 7

/ Uprchlíci jako procento populace válkou zasažených teritorií a extrapolace na absolutní velikost populace Ukrajiny.

Konflikt	Uprchlíci jako procento populace	Extrapolace	Naivní extrapolace pro ČR (7,5%)
Sýrie (2011-)	37,78 %	16,35 mil.	1,23 mil.
Jugoslávie (1991-2001)	10,26 %	4,44 mil.	330 tis.
Irák (2003-2011)	5,62 %	2,43 mil.	182 tis.

Zdroj: Vlastní zpracování

Kromě samotného počtu je pak zásadní také rozložení migrace v čase a pravděpodobnost návratu uprchlíků do domoviny. Přesný průběh migrace v čase je momentálně nemožné přesně odhadnout, nicméně podle oslovených expertů lze předvídat alespoň některé její charakteristiky:

- / 1 /** Je potřeba počítat jak s původní **šokovou vlnou** uprchlíků/utečenců, tak s **dlouhodobým proudem** ze zdevastované země. Jako možný se například jeví scénář, kdy nastane v následujících letech několik vln migrace, například spojených s ukončením konfliktu – to umožní opuštění zničených regionů na východu a jihu, což během konfliktu může být složité.
- / 2 /** Vzhledem k vojenské mobilizaci ukrajinských mužů lze očekávat, že v prvních fázích konfliktu budou tvořit většinu příchozího obyvatelstva **ženy a děti**. Klíčová tak hned v prvních měsících může být oblast vzdělávání. Příchod mužů v ekonomicky produktivním věku může nastat s relativně velkým zpožděním a může být pozvolný. Zároveň mohou muži přicházet s výrazně větší psychickou zátěží způsobenou traumaty z konfliktu.
- / 3 /** Typologicky lze očekávat, že zpočátku se bude jednat především o uprchlíky ze západních regionů a **relativně bohatších, vzdělanějších a lépe propojených rodin**, pro něž je migrace jednodušší.
- / 4 /** Klíčovým poznatkem z předchozích konfliktů je potřeba počítat s **dlouhodobým pobytem většiny příchozí populace**. Například studie RAND kombinující poznatky z 54 různých konfliktů zjistila, že v horizontu 10 let se průměrně nevrací více než 30 % uprchlíků.

Je také potřeba připravit se na to, že právní status příchozí populace se může lišit podle vývoje konfliktu:

- * Ukrajinci, kterým by na okupovaném území hrozilo nebezpečí cíleného pronásledování, mohou obdržet **azyl** jakožto nejvyšší stupeň mezinárodní ochrany.
- * Ukrajinci, kterým hrozí riziko z důvodu bojových operací, mohou obdržet nižší stupeň – tzv. **doplňkovou ochranu**.

ČR i EU již začaly na situaci právně reagovat. Pro všechny občany Ukrajiny nabízí MV ČR navíc **speciální víza pro strpění pobytu**, které s sebou nenesou status udělené mezinárodní ochrany. Na úrovni EU došlo k aktivaci tzv. **dočasné ochrany** pro všechny občany Ukrajiny. Ukrajinci mohou žádat o dočasnou ochranu na území ČR na jeden rok s možností prodloužení až na 3 roky.