

Příchod ukrajinských uprchlíků perspektivou obcí v Česku

MARIE JELÍNKOVÁ¹, FRANTIŠEK OCHRANA¹, MICHAL PLAČEK²

¹ Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, katedra veřejné a sociální politiky, Praha, Česko (Charles University, Faculty of Social Sciences, Institute of Sociological Studies, Department of Public and Social Policy, Prague, Czechia); e-mail: marie.jelinkova@fsv.cuni.cz, frantisek.ochrana@fsv.cuni.cz

² Národní zemědělské muzeum s. p. o., Praha, Česko (National Museum of Agriculture, Prague, Czechia); e-mail: michal.placek@fsv.cuni.cz

ABSTRACT **The admission of Ukrainian refugees from the perspective of municipalities in Czechia** - The article deals with the migration of 500,000 Ukrainian refugees to Czechia after the outbreak of the war in Ukraine. The study examines the challenges municipalities had to deal with in connection with the reception of Ukrainian refugees. For this, a primary questionnaire survey, statistical analysis of the obtained data, and analysis of documents were conducted. An original historical-processual and retrograde approach was used to explain the genesis and development of the refugees' reception. A two-dimensional model (matrix) was developed to find out how municipalities dealt with the reception of refugees. The main contribution of this study is the development of a typology of different approaches of actors in multilevel governance to dealing with the emergent situation and empirically supported conclusions as to how well municipalities have managed to coexist with the newly arrived Ukrainians. The study thus provides a unique insight into what issues municipalities are dealing with and how difficult it is for them to manage this rather unusual situation.

KEY WORDS migration - integration - refugees - municipalities - temporary protection

JELÍNKOVÁ, M., OCHRANA, F., PLAČEK, M. (2023): Příchod ukrajinských uprchlíků perspektivou obcí v Česku. *Geografie*, 128, 3, 271–299.

<https://doi.org/10.37040/geografie.2023.014>

Do redakce došlo v listopadu 2022, přijato do tisku v dubnu 2023.

1. Úvod

Problém migrace je průvodním jevem historie společnosti. Jde o jev, který je vyvolán řadou faktorů. Patří k nim zejména války, hluboké ekonomické krize či nedostatek životních zdrojů. Jde o jevy, které způsobují fluktuaci ve společnosti a indukují řadu problémů souvisejících s nucenou migrací a integrací uprchlíků v hostitelské zemi. Teorie na tyto indukované problémy reaguje z různých pohledů. Nahlíží na migraci a integraci uprchlíků z aspektu zdravotního (Kirmayer a kol. 2011), kulturně-etnického a rasového (Faist 2000), institucionálního (Goldring, Berinstein, Bernhard 2009), z pohledu dopadu masového nárůstu počtu migrantů na politiku identity v EU (Börzel, Risse 2018), z hlediska dopadu na trh práce (Colic-Peisker a Tilbury 2007), z pohledu proměn azylové politiky (Trauner 2016), dopadů na psychiku (Knefel a kol. 2022), kulturu a morálku (Botelho, Bogdan, Power 2022) apod.

Z globálního (světového) pohledu je problém uprchlíků průvodním jevem lidské historie. Je proto častým předmětem interdisciplinárního vědeckého zkoumání. Prozkoumáme-li databázi Web of Science, při zadání klíčových slov „migration, refugees“, získáme odezvu téměř dvou tisíc studií. Jsou to studie, v nichž ve vědecké odezvě dominuje psychiatrický pohled (Schweitzer a kol. 2006), sociologická analýza (Castles 2003), fenomén klimatických uprchlíků (Farbotko, Lazrus 2012) atd. Při zadání klíčových slov „migration, refugees, municipalities“ získáme odezvu jediného článku (Blank 2019), který se věnuje přijímání uprchlíků ve městě Frankfurt-Rodelheim. Již z tohoto letmého pohledu je zřejmé, že námi zkoumané téma je otázkou aktuální a nepřilíš probádanou. Omezený počet studií je dosud i k ukrajinským válečným uprchlíkům (např. Duszczyk, Kaczmarczyk 2022), protože se jedná o objektivně nový fenomén, který byl bezprostředně vyvolán válkou na Ukrajině.

Za českého předsednictví v Radě Evropské unie (druhá polovina roku 2022) byl definován cíl řešit problém uprchlické krize. Tento cíl byl definován lakonicky jako priorita „zvládnout uprchlickou krizi“ (viz MPSV 2022). Česko se tak ocitlo před rozhodovacím problémem, jak se vypořádat s přijímáním a integrováním ukrajinských uprchlíků v hostitelské zemi. Klíčovou roli v přijímání a integraci ukrajinských uprchlíků mají obce. Právě na tento problém je zaměřena naše studie. Předmětem zkoumání je první emergentní fáze procesu přijímání uprchlíků a jejich následné integrace, která nastala bezprostředně po začátku války.

Integrace ukrajinských uprchlíků se pro Česko a další evropské země stala novou výzvou. Je to výzva jak praktická (politická), tak i výzva pro teoretickou reflexi daného problému. Teoretickou inspiraci pro naše bádání jsme našli například ve studiích Adserà, Andersen, Tønnessen (2022); Lynnebakke, Aasland (2022) a ve studii Shcherbak a kol. (2020), která se zabývá nucenou vnitřní migrací ukrajinského obyvatelstva do ukrajinského regionu Poltava. Její autoři zkoumají, jakou kapacitu má lokální ekonomika k přijetí ukrajinských utečenců. Také naše studie se na případu českých municipalit zabývá obdobnou problematikou.

Nutno zmínit, že migrace a její teoretická reflexe není v Česku novým problémem. Existují publikace, které se zabývají ukrajinskou pracovní migrací (Drbohlav 2015), nelegálními ekonomickými aktivitami migrantů (Drbohlav 2008), imigrací a pracovním trhem (Drbohlav 2003), psychologickými aspekty imigrantů v Česku (Duchonová 2020), faktory imigrace (Janská, Bernard 2015), ukrajinskou migrací v době epidemie covid-19 (Jirka 2021) i lokální migrací (Jelínková 2023).

Cílem naší studie je prozkoumat a zjistit, s jakými výzvami se musely obce vyrovnávat v první fázi příchodu ukrajinských uprchlíků a jak management obcí na tuto fázi reagoval. Posléze formulujeme zobecňující teoretické závěry a praktická doporučení pro veřejnou politiku.

Klademe si následující výzkumné otázky:

(1) Jaké výzvy musely obce řešit s ohledem na vysoké počty ukrajinských uprchlíků v první fázi ukrajinské krize?

(2) Jaké potřeby obcí při řešení migrace indukoval příchod ukrajinských uprchlíků v první fázi ukrajinské krize?

2. Teoreticko-konceptuální rámec

Pro vědecké zkoumání je potřebné najít vhodné výzkumné paradigma (Kuhn, Hacking 2012). Pro explanaci geneze a vývoje uprchlické krize použijeme historicko-vývojový a procesně-retrográdní výzkumný přístup (viz Ochrana 2022). Jde o přístup, který umožní prozkoumat vývojovou trajektorii uprchlické krize od okamžiku jejího vzniku a sledovat její vývojovou trajektorii. Zároveň budeme zpětně (retrográdně) zkoumat, s jakými výzvami se musely obce vyrovnávat, a zjišťovat, jak obce reagovaly na dané výzvy a jakou strategii k řešení uprchlické krize používaly. Při zpětném pohledu můžeme na vývojové trajektorii identifikovat řadu událostí a jevů, které ovlivnily proces uprchlické krize. Prvním klíčovým bodem, který identifikujeme na vývojové trajektorii uprchlické krize, je její vznik. Ten je iniciován napadením Ukrajiny Ruskem (24. 2. 2022). V důsledku této události došlo k zásadnímu migračnímu pohybu ukrajinského obyvatelstva zejména do evropských zemí. Byla tak nastartována migrační vlna ukrajinského obyvatelstva prchajícího před válkou. Na trajektorii uprchlické vlny zaznamenáváme, že k březnu 2023 Ukrajinu opustilo 8,1 milionů obyvatel (UNHCR 2023), přičemž nejvíce ukrajinských uprchlíků¹ přijalo Polsko (1,6 mil.), Německo (1 mil.) a Česko

¹ Právně přesnější termín by byl „osoba s udělenou dočasnou ochranou“ (viz dále). Z důvodu srozumitelnosti textu používáme výraz „uprchlík“, přestože se nejedná o osoby s udělenou mezinárodní ochranou v právním slova smyslu. Pomíjíme kategorii uprchlíků z Ukrajiny, kteří odešli do Ruska. Podle prohlášení ruské státní zpravodajské agentury TASS ze dne 11. 5. 2022 je to 1,2 milionu uprchlíků.

(500 tis.; UNHCR 2023). V případě Česka se přitom jedná o nejvíce přijatých ukrajinských uprchlíků při přepočtu na počet obyvatel.

V souladu s postojem EU je ukrajinským uprchlíkům udělováno vízum za účelem dočasné ochrany. Jedná se o specifickou právní kategorii pobytu, kterou EU použila prvně v historii a která vychází ze Směrnice Rady č. 2001/55/ES, známé také jako směrnice o dočasné ochraně. Smyslem této pobytové kategorie je: (a) umožnit pobyt osobám ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, (b) stanovit minimální standardy jejich práv v hostitelské zemi a (c) plošně umožnit pobyt a ochranu jasně definované skupiny obyvatel (Motte-Baumvol a kol. 2022). Oproti azylovému řízení se jedná o mimořádně rychlé pobytové opatření, které však neočekává, že by pobyt osob s dočasnou ochranou trval déle než tři roky.

Česko, podobně jako další země EU, poskytuje ukrajinským uprchlíkům okamžitý volný přístup na trh práce. Stát podniká vůči uprchlíkům i další vstřícné kroky: zejména jim hradí všeobecné zdravotní pojištění po dobu 150 dnů a umožňuje jim po dobu pěti měsíců čerpat tzv. dávku humanitární pomoci. Taktéž je stanovena povinnost dětí školou povinných nastoupit ke školnímu vzdělávání. Je poskytována i podpora ubytovatelům. Ubytovatelé navíc mohou čerpat tzv. příspěvek pro solidární domácnost (zákon č. 199/2022 Sb., zákon č. 67/2022 Sb.). V každém kraji pak funguje Krajské asistenční centrum pomoci Ukrajině (dále KACPU), kde si mohou nově příjíždějící Ukrajinci vyřídít najednou povolení k pobytu, zdravotní pojištění, případně dostat informace o ubytování a informace z úřadu práce. Některá KACPU rovněž zajišťují základní potřeby, poskytují poradenství a pomáhají i s asistencí ohledně ubytování.

Retrográdním pohledem na statistiku můžeme identifikovat některé číselné charakteristiky migrační vlny. Vidíme, že většinu ukrajinských uprchlíků v Česku tvoří ženy (45 %) a děti (33 %; MV ČR 2022). Taktéž migrační důvody jsou evidentní. Samotní Ukrajinci mezi nejčastější důvody pro příchod do Česka uvádějí přítomnost sociálních vazeb. Jmenovitě jde o přítomnost přátel v hostitelské zemi (54 %), nebo rodiny a příbuzných (36 %). Významnou roli hraje i lepší systém zabezpečení (dostupnost zaměstnání, úřadů, infrastruktury apod.) (IOM 2022).

Existence sociálních vazeb je do velké míry důsledkem dlouhé tradice ukrajinské migrace do Česka (Drbohlav 2015, Ezzeddine 2012, Jirka 2021, Nekorjak 2006). Již před vypuknutím válečného konfliktu bylo na území Česka 196 000 Ukrajinců (ČSÚ 2022), neboť Ukrajina byla největší zdrojovou zemí migrantů přicházejících do Česka.

Podíváme-li se na nejvýraznější obtíže, které ukrajinští uprchlíci řeší, stojí na prvním místě nedostatek finančních prostředků na pokrytí jejich životních nákladů (50 %). Současně se ukazuje, že je potřebné zdokonalit podporu při získání zaměstnání, dostupnost jazykových kurzů a zdravotní péči (IOM 2022). Rezervy jsou taktéž ve využití pracovního potenciálu uprchlíků. Podle výzkumu PAQ Research (2022a) pracovalo v létě 2022 zhruba 40 % dospělých Ukrajinek

a Ukrajinců, avšak 65 % z nich vykonávalo práci pod svou kvalifikací. Podle dat MPSV (2022) následně počet pracujících Ukrajinek a Ukrajinců přesáhnul hranici 50 %. Za zmínku stojí, že ona třetina Ukrajinců/Ukrajinek, která si svou kvalifikaci uchovala, pak většinou na Ukrajině pracovala v nekvalifikovaných manuálních profesích (MPSV 2022). Stejný výzkum poukazuje na souvislosti pracovního uplatnění s tím, že výrazně častěji pracují ti, kdo našli předškolní péči pro svoje děti (56 % oproti 29 %, kteří ji nemají). Podle dalšího šetření PAQ Research (2022b) v oblasti bydlení pouze 21 % ukrajinských uprchlíků v Česku žije ve standardním bydlení s vlastním sociálním zařízením, téměř polovina jich žije v bytech a domech, které nedosahují kvality standardního bydlení, a 30 % zůstává v nebytových zařízeních, jako jsou hotely a ubytovny.

Podíváme-li se na to, kam ukrajinští uprchlíci v Česku zamířili, nacházejí zázemí více na území Čech než Moravy. Nejvíce (téměř 100 000) se jich usídlilo v Praze, a dále pak v Plzni a okolí, v Mladé Boleslavi a okolí a na Tachovsku, Chebsku a Karlovarsku. I pokud zohledníme skutečnost, že migranti se spíše usazují ve městech, přicházejí ukrajinští váleční uprchlíci spíše do míst, kde byli Ukrajinci v Česku usazeni před válečným konfliktem (podrobné srovnání viz Mních, Protivínský 2023). Na tuto skutečnost reagujeme v našem empirickém výzkumu. Popisujeme ji v metodologické části při charakteristice vzorku. Rozložení podle věku ani pohlaví nehraje mezi jednotlivými kraji velkou roli, o něco více seniorů se usazuje v Karlovarském kraji a o něco méně dětí v Plzeňském kraji, tyto rozdíly však nejsou signifikantní (MV ČR 2022).

Masivní nárůst migrace představoval výzvu pro celou řadu aktérů, v první polovině března 2022 přicházelo do Česka až 18 000 uprchlíků denně, následně se tento počet v druhé polovině března a v dubnu 2022 ustálil na 2 000 až 5 000 nově příchozích denně (MV ČR 2022). Obrovskou roli sehrálo úsilí nevládních organizací, které prakticky přes noc vytvořily nejrůznější databáze (např. nabízející bydlení). Značný entuziasmus prokázali dobrovolníci svojí ochotou starat se o nově příchozí uprchlíky. Stranou nezůstala ani národní úroveň, která se zasadila o vznik výše zmíněných KACPU. Byla vydávána pobytová opatření, otevřen systém zdravotního pojištění a umožněn okamžitý vstup na trh práce. Vyzdvihnout je třeba i roli odborné sféry, která v čele s předními experty a expertkami na problematiku integrace migrantů pomohla vytvořit analýzu klíčových témat a jejich řešení (PAQ Research a České priority 2022), ze které vláda vycházela v nastavování politik týkajících se zapojení ukrajinských uprchlíků do české společnosti. Pokud se týká samospráv, v retrográdním pohledu vidíme, že v první fázi role krajů spočívala především ve spolupráci s KACPU, v zajišťování rozvozu uprchlíků do ubytovacích zařízení a v zajišťování větších ubytovacích objektů.

Nejtěžší úkol však zůstal na obcích, které jsou zodpovědné za utváření konkrétních životních podmínek obyvatel, a to nejen v oblastech přenesené působnosti (např. základního školství), ale i v oblastech velmi praktických (např. odpadové

hospodářství) či v mnoha měkkých tématech, jakými je například navazování vztahů s nově příchozími.

Situaci obcí ztížilo i to, že s výjimkou největších českých měst se české obce dosud tématu integrace migrantů² (téměř) nevěnovaly (Jelínková 2023), a to i přesto, že počet migrantů před příchodem ukrajinských uprchlíků dlouhodobě narůstal a jejich podíl ve společnosti dosáhl 6,6 % obyvatel (ČSÚ 2022). Toto zjištění, identifikované s použitím procesně-retrogradního přístupu, se stalo východiskem pro formulování dalších teoretických konceptů naší studie. Jsou jimi koncept omezené státnosti a koncept víceúrovňového vládnutí uplatněný na lokální integraci migrantů.

3. Omezená státnost a koncept víceúrovňového vládnutí v oblasti integrace migrantů

Koncept víceúrovňového vládnutí má svoji genezi a zajímavý vývoj. V posledním desetiletí v něm zaznamenáváme zajímavé obsahové proměny, které jsou označovány jako tzv. lokální obrat. Termín „lokální obrat“ denotuje fakt, že se pozornost výzkumů o integraci migrantů odklonila od národních modelů integrace (např. Brubaker 1992) k pozornosti na lokální úroveň. Studie věnující se lokální úrovni se však především soustředí na přístupy velkých měst (Scholten, Penninx 2016). Je žádoucí, aby byla blíže prozkoumána realita malých a středních obcí, tedy ta lokální úroveň, kde migranti pracují, žijí, setkávají se a v dané komunitě se zapojují do společenského života. Lokální úroveň má totiž (ve srovnání s centrální úrovní) vyšší potenciál k tomu, aby na bázi bezprostředního sociálního kontaktu s migranty a aktuální znalosti daného problému mohla pružně a účinně reagovat na výzvy, které migrace a rostoucí diverzita společnosti přináší (Castles 2004). To má samozřejmě epistemologické důsledky pro explanační sílu zjištěných závěrů. Jde o známý metodologický problém, kdy přecházíme od singulárních tvrzení k tvrzením univerzálním, přičemž „z logického hlediska není zcela jasné, zda máme právo odvozovat univerzální tvrzení z tvrzení singulárních, jakkoli početných“ (Popper 1997, s. 3). Popper svoje tvrzení sice vztahuje na indukci, avšak jeho závěr platí i pro případovou studii jako případ zobecnění z jednotlivého.

Analýza víceúrovňového vládnutí ukazuje, že v řadě států v oblasti integrace migrantů neexistují příslušné lokální politiky, případně tyto politiky nejsou

² Termín integrace migrantů je v článku používán tak, jak jej definuje Rada Evropské unie, tedy jako „dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států“ (Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, 2004 čl. 9), někteří autoři pak volí i synonymický (možná méně normativní) výraz „začleňování“ (více k terminologické diskuzi viz Penninx 2019, Schinkel 2018).

v praxi implementovány (např. Šlęzak, Bielewska 2022). V takovém případě je pak složité pružně a účinně reagovat na nárůst nově příchozích migrantů. Do popředí zájmu tak v této souvislosti vstupuje i koncept „oblasti omezené státnosti“ (*areas of limited statehood*; podrobně Draude, Börzel, Risse 2018). Tento termín denotuje takový stav ve veřejné správě, kdy státním orgánům chybí kapacita implementovat a prosazovat na nějaké úrovni státní politiku. V takových případech se často objevují různí nestátní aktéři – od nevládních organizací (místních či mezinárodních) po aktivní jedince či byznys (a v extrémních případech i ozbrojené skupiny), kteří se zapojují do správy věcí veřejných (Draude, Börzel, Risse 2018). Přestože byl koncept omezené státnosti častěji aplikován u nefunkčních migračních politik, je možné ho aplikovat i na krizové situace, kdy stát nemá kapacitu (zcela či častěji na některých úrovních) vládnout³. Perspektiva limitů vládnutí přitom není v migračních studiích ničím překvapivým. Dochází tak k nesouladu mezi očekáváním státu a realitou, tedy skutečně uplatněnou migrační politikou. To se projevuje např. v tom, že migrační politika je implementována neúčinně, neúplně, přičemž integrační opatření zaostávají za očekáváním, která se k nim vztahují (Czaika, De Haas 2013; Lavenex 2018).

Situaci migrantů na místní úrovni i situaci obcí však zdaleka neovlivňuje jen omezená kapacita státu vládnout. Do přístupu k migrantům se promítají i složité vztahy mezi místními, regionálními a národními institucemi i institucemi EU. Místní úroveň se navíc může vydat odlišným směrem, než jaký v oblasti integrace udává úroveň národní (Scholten, Penninx 2016). Shodné nebo odlišné směřování národní a místní (popřípadě regionální) úrovně se neděje náhodně. Scholten (2013) na příkladu politik integrace migrantů přichází s typologií uspořádání vztahů mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, ve které rozlišuje čtyři typy uspořádání: (1) centralistické (hierarchické vládnutí shora dolů s jasně rozdělenými kompetencemi), (2) lokální (vznikající spíše zdola nahoru, sledující princip subsidiarity), (3) víceúrovňové (stojící na koordinaci vztahů mezi různými úrovněmi veřejné správy, bez jasné dominance jedné úrovně) a (4) oddělené (úrovně vládnutí nejsou propojené a jsou bez koordinace).

4. Přijímání a integrace migrantů z pohledu konceptu víceúrovňového vládnutí

V této části studie s využitím konceptu víceúrovňového vládnutí retrogradně prozkoumáme vývojovou migrační trajektorii v Česku a vytvoříme tak východiska pro následující empirickou analýzu.

³ „Vládnutí“ zde definujeme jako institucionalizované způsoby sociální koordinace za účelem přijetí a implementace kolektivně závazných pravidel nebo poskytování kolektivního zboží a služeb (Börzel, Risse 2021, s. 29).

Prvním významným zjištěním je fakt, že přestože se integrační praxe odehrává převážně na místní úrovni, nemají obce v Česku žádnou explicitní povinnost týkající se integrace migrantů. V podmínkách organizace veřejné správy se však řada obecních povinností vůči migrantům odvíjí od přenesené působnosti obcí, jakož i od principů dobré správy. Z pohledu analýzy koncepčních dokumentů (viz zejména Koncepce integrace cizinců z let 2006, 2011 a 2016, dále zkráceně KIC 2006, 2011) lze konstatovat, že hlavní koordinátor integrace migrantů (Ministerstvo vnitra ČR) je si vědomý důležitosti podpory integrace migrantů na místní úrovni. Na straně druhé je však potřebné zmínit, že na úrovni koncepčních materiálů došlo v minulosti k postupnému upozadění akcentace role obcí v zapojování migrantů do společnosti. Téma lokální (popřípadě regionální) integrace migrantů tak v současných koncepčních materiálech sice stále přetrvává, ale bez větší specifikace. Původní vytyčená vize (viz KIC 2006), že dojde k zákonnému ukotvení integrace migrantů, které by zohledňovalo i krajskou a regionální rovinu, byla opuštěna. V dosud platné Koncepci integrace cizinců z roku 2016 poprvé chybí úkoly pro práci s kraji a obcemi. V návazných Postupech (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) pro oblast lokální integrace zůstaly pouze úkoly typu: podpora a rozvoj krajských Center na podporu integrace cizinců, podpora dotačního titulu pro obce, podpora práce NNO (skrze dotační tituly) a podpora výzkumných projektů zaměřených na téma možné segregace (viz např. Postup 2016, s. 38). Během deseti let (v rozmezí 2006 až 2016) tak došlo k zásadní změně vize ohledně toho, jakou roli by obce v integraci migrantů měly hrát. Příchod ukrajinských uprchlíků tak zastihl Česko v situaci, kdy obce nebyly na přijetí a zejména zapojení migrantů připraveny. Obdobnou situaci bylo možno sledovat na úrovni krajů⁴, které, s výjimkou Prahy a Jihomoravského kraje, témata spojená se situací a zapojováním migrantů do české společnosti ve svých politikách prakticky nezohledňovaly a téma de facto outsourcovaly na jednotlivá Centra na podporu integrace cizinců, která v 10 ze 14 případech spadají pod Ministerstvo vnitra (KIC 2016). Provázanost Center na podporu integrace cizinců na kraj je však limitovaná (více viz Jelínková, ed. 2023).

České obce (s výjimkou velkých měst Prahy a Brna) tak v době příchodu ukrajinských migrantů většinou neměly rozsáhlejší zkušenosti v oblasti integrace, a ani nedisponovaly koncepčními a metodickými dokumenty, jak řešit uprchlickou krizi. Skromný počet studií, který se týkal menších (často specifických) lokalit však naznačuje, že i tak si část obcí vyvinula nejrůznější adaptační strategie soužití

⁴ Centra na podporu integrace cizinců spadají v deseti krajích pod Správu uprchlických zařízení, příspěvkovou organizaci Ministerstva vnitra, ve dvou krajích pod nevládní organizace (v Ústeckém kraji pod Poradnu pro integraci a v Královéhradeckém kraji pod Diecézní katolickou charitu Hradec Králové) a pouze ve dvou krajích spadají či jsou úzce svázány s krajem (v Jihomoravském kraji a v Praze; KIC 2016).

s migranty (např. Freidingerová, Nováková 2021). Ostatní obce pak na výraznější přítomnost migrantů reagovaly většinou ad hoc opatřeními, která se nejčastěji týkala základního školství (např. Česká Lípa) či vyvstalých praktických problémů (např. Břeclav a nakládání s odpady; Čerychová a kol. 2020). Většina obcí však soužití s migranty výrazně neřešila (výjimkou byla například města Kolín či Mladá Boleslav nebo aktivity některých měst směrem k cizinecké populaci, např. Havlíčkův Brod). Tvorba praktických a metodických materiálů pro obce vycházela především ze strany nevládních organizací (viz např. Manuál lokální integrace migrantů v České republice) či ze spolupráce nevládních organizací a státních subjektů (např. Doporučení pro obce v oblasti integrace cizinců).

Omezené připravenosti obcí zabývat se specifickým tématem integrace migrantů se však zdaleka netýká pouze to, jak je tato agenda v Česku nastavena a koncepčně pojímána. Výraznou roli hraje i skutečnost, že Česko má vysoký počet velmi malých obcí. Obce jsou navíc značně decentralizované, s čímž souvisí i jejich nižší administrativní kapacity. Tyto faktory pak stojí i za obtížnější koordinací různých politik či omezenou schopností řešit specializované oblasti (Plaček, Špaček, Ochrana 2020).

5. Výzkumná metodologie, výzkumné metody a výzkumný postup

Výzkumná metodologie je založena na mixu nenormativní a normativní metodologie (Ochrana 2013, kap. 4). Tento mix považujeme za vhodný nástroj pro provedení vlastního zkoumání migrace ukrajinských uprchlíků v Česku. Nenormativní metodologie je použita zejména při sběru a třídění dat. Normativní metodologii pak používáme ve fázi vlastního hodnocení zjištěných výsledků, při jejich interpretaci a při formulování doporučení pro veřejnou politiku.

Sběr dat proběhl v červnu roku 2022. Jednalo se vůbec o první sondu do situace v obcích, která byla do té doby nezmapovaná, proto nebyla ani zvolena konkrétní strategie výběru vzorku tak, aby byl zajištěn reprezentativní vzorek.

Primárním cílem výzkumu bylo získat data, abychom mohli identifikovat, jak si obce vedou v soužití s nově přichozími Ukrajinci, jakým tématům se věnují a jak je pro ně zvládání této neobvyklé situace náročné především z pohledu personálních kapacit, financí, zajištění služeb, přístupu ke vzdělání či dalších oblastí. Dotazník se dále zaměřil na to, jaké potřeby v souvislosti s příchodem ukrajinských uprchlíků obce pocítují a v jakých oblastech by uvítaly podporu ze strany Svazu měst a obcí České republiky (dále SMO ČR) či dalších významných aktérů. Tomu odpovídala struktura dotazníku. Při výzkumu jsme postupovali podle následujících kroků (viz tab. 1).

Dotazník zkoumal uprchlickou vlnu v intervalu 24. 2.–31. 5. 2022 a byl zasílán skrze Svaz měst a obcí České republiky.

Tab. 1 – Výzkumný postup

Pořadí výzkumného kroku	Obsah kroku	Čas
1.	Příprava dotazníkového šetření	duben a květen 2022
2.	Rozeslání dotazníku starostům a starostkám obcí I., II. a III. typu	červen 2022
3.	Sběr dat	červen 2022
4.	Analýza dat a jejich vyhodnocení	srpen 2022

Validní výsledky byly získány od 232 obcí (tj., zhruba od 3,7 % obcí). Dotazník pak stojí zejména na odpovědích 189 obcí. Jedná se o obce, které odpověděly, že na jejich území jsou ubytováni uprchlíci z Ukrajiny (167 obcí) a/nebo s příchodem ukrajinských uprchlíků měly finanční či jiné náklady (130 obcí). Zbýlých 43 obcí se situace s ukrajinskými uprchlíky týkala pouze okrajově. Vzhledem k výsledné struktuře respondentů nebyla aplikována strategie očištění od extrémních hodnot. Ve zhruba 10 případech, které vykazovaly extrémní hodnoty, byly po skončení sběru dat obce kontaktovány telefonicky, a data opravena či doplněna na základě poskytnutých informací. V rámci Prahy odpověděla pouze jedna městská část, která odpovídá velikosti středního města. Rovněž musíme zohlednit, že v Praze byla koncentrována velká část migrantů, nebylo by tudíž efektivní vyřadit respondenta z dotazníku.

6. Charakter a limity získaných dat

V odpovědích byly zastoupeny všechny kraje. Nejvíce odpovědí pocházelo ze Středočeského kraje (15 %), dále z Moravskoslezského kraje (téměř 13 %) a necelých 12 % z Jihomoravského kraje. Počet platných odpovědí se v případě deseti krajů rámcově proporčně shodoval s počtem ukrajinských uprchlíků v příslušných krajích Česka. V případě hlavního města Prahy dotazník obdržel patnáctkrát méně odpovědí, než by odpovídalo reálnému počtu ukrajinských uprchlíků. Naopak v případě Moravskoslezského, Středočeského a Ústeckého kraje byl počet obdržených odpovědí třikrát až pětkrát větší, než by odpovídalo procentuálnímu rozložení uprchlíků v Česku v červnu 2022. Zároveň 58 % odpovědí přišlo z obcí I. typu, 14 % z obcí II. typu a 28 % z obcí III. typu. Podíváme-li se na velikost obcí dle počtu obyvatel, odpovídaly nejvíce (62 %) obce s počtem obyvatel do 3 000 osob. To se odráží i v tom, že dotazník nejčastěji vyplňovali starostové a starostky (61 %). Získaná data tedy nejvíce vypovídají o obcích do 3 000 obyvatel, a naopak nevypovídají o situaci v největších městech Česka. Přibližují tedy pozici nikoli obcí (popř. městských částí), kam směřovalo nejvíce ukrajinských uprchlíků, ale primárně pozici obcí, kam směřovaly spíše menší počty ukrajinských uprchlíků, ale o jejichž situaci v oblasti přístupu k migrantům toho v Česku víme zatím minimum.

7. Výsledky výzkumu a diskuse

Výsledky výzkumu ukazují, že ve zkoumaném období, tedy od března do května 2022, počet uprchlíků ve sledovaných obcích většinou narůstal. Pouze u zhruba 10 % obcí došlo v období března – duben 2022 k poklesu počtu ukrajinských uprchlíků, vesměs se však jednalo o obce, kde bylo evidováno do 30 uprchlíků. K 31. květnu 2022 uvedly odpovídající obce, že počet uprchlíků na jejich území přesáhl celkově 81 000, což byla zhruba čtvrtina ukrajinských uprchlíků na území Česka ve sledovanou dobu (viz obr. 1).

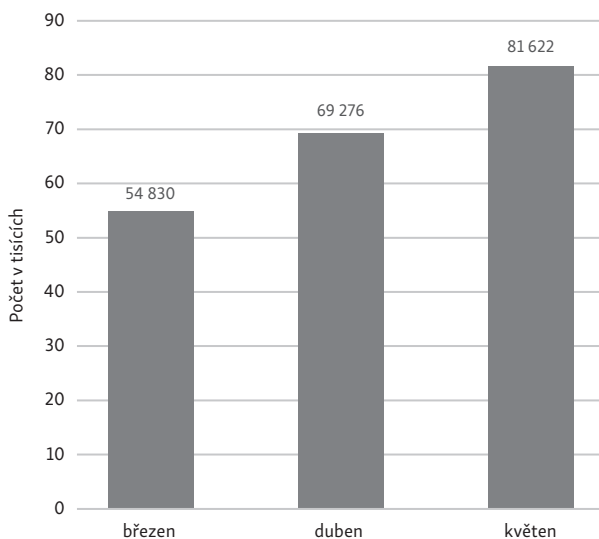
Data o počtu ukrajinských uprchlíků obce vyplňovaly na základě informací z Cizineckého informačního systému. Zároveň se však vyjadřovaly v tom slova smyslu, že tyto oficiální informace o počtu uprchlíků evidovaných na území obcí je třeba brát s jistou rezervou. Mnoho starostů a starostek uvádělo, že na území jejich obcí byly výrazně jiné počty uprchlíků a uprchlic. Zejména obce III. typu uvedly, že o někdy uváděných velkých počtech ukrajinských uprchlíků na svém území vůbec neví.

Příchod ukrajinských uprchlíků vytvořil ve sledovaném čtvrtletí především nároky na finanční, personální a materiální zvládnutí agendy.

7.1. Finanční náročnost

Vydané finance v převážné většině pocházely z vlastních obecních zdrojů, přičemž patrná byla přímá úměra, kdy menší obce vynakládaly méně prostředků

Obr. 1 – Vývoj počtu uprchlíků ve sledovaných obcích v roce 2022, N = 189. Zdroj: autoři na základě dat dotazníkového šetření SMO ČR Dopady uprchlické krize na města a obce ČR 2022 (Jelínková, Hronek 2022).



a větší více (v 59 % se jednalo o částku mezi 10 000 Kč a 100 000 Kč). Pouze 12 % obcí uvedlo, že využilo zdroje ze státního rozpočtu či z obecné veřejné sbírky přes transparentní účet (13 % obcí). Ještě menší roli hrály finance od krajů (6 % obcí), za kterými následovala finanční pomoc obyvatel, případně nadací (např. ČEZ). Některé obce se však domnívaly, že část nákladů bude možné re-financovat skrze některé dotační programy (např. ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, dále MMR). Obecně však v ohledu proplacení vydaných nákladů zaznívala skepse, a to nikoli proto, že by dotační zdroje neexistovaly, ale kvůli omezením a limitujícím podmínkám, které s sebou tyto programy nesly.

Z odpovědí je dále patrné, že obce do svých výdajů započítávaly především kapitálové výdaje, ale že výrazná část (většinou neuváděných) nákladů spočívala právě v lidské práci. Výraznou část nákladů spojených s příchodem ukrajinských uprchlíků realizovaly obce formou dobrovolné práce, a to buď přímo svojí radnice (zaměstnanci, úředníci, vedení obce) či skrze dobrovolnou službu občanů (viz dále).

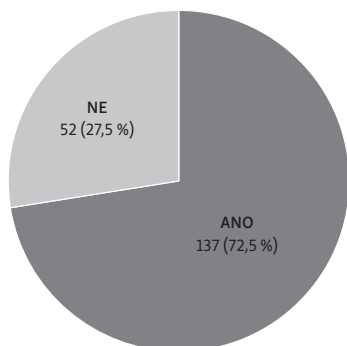
7.2. Personální nároky

Podíváme-li se na to, zda se agendě spojené s uprchlickou krizí věnovali úředníci, zaměstnanci obce či vedení obce, zjistíme, že v případě 72 % (136) obcí se někdo agendě věnoval, ale v 28 % nikoli (viz obr. 2).

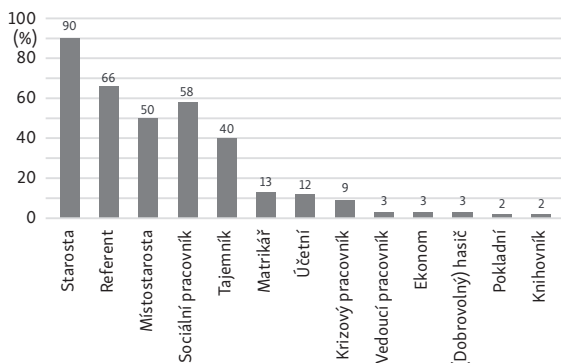
V případě oněch aktivních 136 obcí se téměř vždy (v 90 % případů) agendě věnoval/a starosta/starostka ve spojení s jedním nebo více pracovníky obce, a to především s referenty/referentkami (66 %), sociálními pracovníky/pracovnicemi (58 %), místostarostou/místostarostkou (50 %) a tajemníky/tajemnicemi (40 %). Nicméně v řadě obcí jsou do agendy zapojeni i další pracovníci, jedná se například o matrikáře/matrikářky (13 %), účetní (12 %), vedoucí pracovníky/pracovnice nejrůznějších odborů, ekonomy/ekonomky, hasiče (i dobrovolné), pokladní a knihovníky/knihovnice. Spíš výjimečně se pak tato agenda týká i dalších pracovníků krizového řízení, zaměstnanců orgánů sociálně právní ochrany dětí, správy majetku atp. Řada obcí pak zaměstnává (většinou na dohodu) i tlumočníky/tlumočnice; opakovaně pak byla vyzdvihována neplacená a velmi významná role místních dobrovolníků (viz obr. 3).

Pohled na 28 % (52) obcí, kde se nikdo agendě spjaté s příchodem uprchlíků nevěnoval, ukazuje, že většinou se jedná o obce s malým počtem uprchlíků (82 % z nich má do 25 ukrajinských uprchlíků), ve zhruba 10 % obcí se však jednalo o obce, které přijaly 100 a více ukrajinských uprchlíků.

Z obcí, kde se některý zaměstnanec úřadu agendě ukrajinských uprchlíků věnoval (N = 136), pětina vyčlenila částečný či celý úvazek specificky pro tuto agendu. Většinou se jednalo o obce III. typu, které přijaly stovky až nižší tisíce ukrajinských



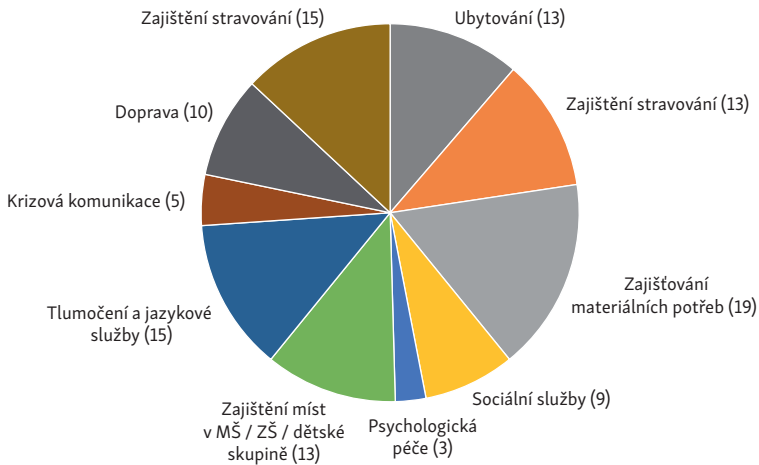
Obr. 2 – Angažovanost pracovníků obce v agendě spojené s uprchlickou krizí, N = 189. Zdroj: autoři na základě dat dotazníkového šetření SMO ČR Dopady uprchlické krize na města a obce ČR 2022 (Jelínková, Hronek 2022).



Obr. 3 – Pracovní zařazení osob zapojených do agendy spojené s uprchlickou krizí, N = 136, obce, kde se jedna a více osob agendě věnuje. Zdroj: autoři na základě dat dotazníkového šetření SMO ČR Dopady uprchlické krize na města a obce ČR 2022 (Jelínková, Hronek 2022).

uprchlíků. Nicméně téměř dvojnásobně velká skupina obcí v podobné situaci uvedla, že celý ani částečný úvazek pro tuto agendu nevyčlenila. Pokud již obec nějakého zaměstnance na tuto agendu vyčlenila, byla paleta velikosti úvazku velmi pestrá a pohybovala se od 0,3 až do výjimečného případu 50 plných úvazků. Podíváme-li se však na podrobnější charakteristiky obcí a velikosti úvazku, které pro tuto agendu vyčlenily, nelze pozorovat nějaký jednoznačnější vzorec počtu alokovaných úvazků ani hranici, od které obce na agendu někoho specifického vyčlenily. S výjimkou obcí, které přijaly nejvyšší počet uprchlíků, je stále vysoký počet těch, které na svém území velký počet (stovky až tisíce) ukrajinských uprchlíků mají, ale žádný specifický úvazek nevyčlenily.

Pracovníci obcí, které se uprchlické agendě věnují (N = 136), pracovali v 76 % nad rámec svého úvazku. Nejčastěji (ve dvou třetinách) se jednalo o jednu až tři osoby. Ve třetině případů se také jednalo o čtyři a více osob. Nepřekvapivě platí, že čím více uprchlíků do dané obce přišlo, tím více je v obci osob zapojených nad rámec svého běžného úvazku. Jen tento výzkum zachytil 794 úředníků / zaměstnanců / zástupců vedení obce, kteří se agendě věnovali nad rámec svého úvazku. Přestože se procentuální část pracovní doby zaměstnanců obcí, jež se věnují uprchlické agendě (N = 136), značně liší, v průměru tito pracovníci trávili činnostmi spojenými s uprchlickou krizí zhruba 22 % svého pracovního času. Každý týden pak zaměstnanci obcí, které se tématem ukrajinských uprchlíků zabývaly (N = 136 obcí), věnovali agendě spojené s uprchlickou krizí 14,3 hodin nad rámec svého běžného úvazku.



Obr. 4 – Oblasti využití externích dodavatelských služeb. Zdroj: autoři na základě dat dotazníkového šetření SMO ČR Dopady uprchlické krize na města a obce ČR 2022 (Jelínková, Hronek 2022).

7.3. Externí služby

Pouze necelá čtvrtina (23 %) obcí využila ohledně agendy spjaté s příchodem ukrajinských uprchlíků služeb externích dodavatelských firem, a to zejména v oblasti zajištění stravování (19 %), materiálních potřeb uprchlíků (18 %), tlumočení a jazykových služeb (14 %), ubytování (12 %), míst v MŠ / ZŠ / dětských skupinách (12 %), sociálních služeb, dopravy, krizové komunikace a psychologické péče (viz obr. 4).

7.4. Zvládání soužití s ukrajinskými uprchlíky

Podíváme-li se na konkrétní oblasti, které se soužití s nově příchozími Ukrajinci týkají, tak nejlépe obce zvládaly a pozitivně hodnotily: (1) zajištění bezpečnosti na svém území, (2) podporu svého vedení ve zvládnutí uprchlické krize, (3) informovanost a zapojení svých obyvatel a (4) případnou krizovou komunikaci v obci.

S drobným odstupem pak v průměru obce dobře hodnotily i (5) zajištění vzdělávání v základních školách a spolupráci s nimi.

Podíváme-li se na odpovědi z této oblasti blíže, souvisela zde spokojenost s počtem uprchlíků. Nepřekvapivě platilo, že čím větší počet uprchlíků, tím náročnějším se zajištění základního vzdělávání stávalo. Relativně dobře pak obce hodnotily zvládnutí: (6) zajištění ubytování v prostorech vlastněných obcí, (7) zajištění ubytování v prostorech vlastněných jinými vlastníky, (8) zajištění stravy,

(9) zajištění materiálních potřeb uprchlíků, (10) pomoc Ukrajincům v přístupu na trh práce, (11) zajištění dostupné zdravotní péče i (12) péče o specifické skupiny uprchlíků (např. seniory, osoby s různým omezením).

Žádné z těchto témat nevycházelo jako více problémové pro výraznější část obcí, nicméně jednalo se o oblasti, jejichž úspěšné zvládnutí nebylo pro většinu obcí úplně banální a do kterých již investovaly větší množství energie.

Ambivalentně pak obce hodnotily (13) zajištění předškolní péče (MŠ, dětské skupiny). U tohoto tématu je pak největší variabilita odpovědí, obce s malým počtem uprchlíků tuto oblast netématizují, nicméně pro zhruba 35 % obcí, které toto téma řeší (N = 130), se jednalo o obtížnou až v podstatě nezvladatelnou oblast.

Jako nejproblematictější a pro ně tudíž nejhůře zvladatelné obce hodnotily: (14) celkovou dostupnost finančních zdrojů, (15) vládní politickou podporu ke zvládnutí uprchlické krize v obcích a (16) zajištění dostupné psychosociální péče pro uprchlíky, kteří ji potřebují.

V otevřené otázce na to, jaká další témata obce řešily, odpovědělo 42 obcí. Odpovědi byly sice velmi pestré, nicméně největším tématem se ukázala být dostupnost a organizace jazykových kurzů. Další témata (např. doprava, nostrifikace, přístup na střední školy) dodávaly zejména obce, na jejichž území žily stovky až tisíce ukrajinských uprchlíků.

7.5. Zdroje podpory

Za dosavadní důležité zdroje podpory v době velmi rychlého nárůstu počtu ukrajinských uprchlíků (tj. do června 2022) pak obce označily zejména: (1) dobré, kooperativní vztahy v obci, (2) spolupráci s krajským úřadem, (3) podporu ze strany státu, (4) spolupráci s nevládními organizacemi.

Za středně důležité zdroje pomoci pak považovaly (5) hasičský záchranný sbor, (6) spolupráci s Centry na podporu integrace cizinců a (7) spolupráci se soukromým sektorem.

Naopak menší až marginální význam měla (8) spolupráce v rámci dobrovolného svazku obcí, (9) spolupráce s církvemi, (10) spolupráce s ukrajinskými spolky a (10) mezinárodní spolupráce.

Nicméně právě v oblasti zdrojů podpory byla patrná velká variabilita s ohledem na počet příchozích Ukrajinců i velikost obce. Podpora ukrajinských spolků tak například byla pro obce méně relevantní, ale v některých obcích (či spíše městských částech) byla, byť v malém počtu, rovněž označena za velmi důležitý zdroj podpory.

Další zdroje pomoci pak nebyly příliš četné, vyzdvihována byla především práce dobrovolníků (často zmiňovaná i v jiných částech výzkumu), a to jak aktivních občanů, tak místních podnikatelů nebo třeba dobrovolných hasičů.

7.6. Potřeby obcí

Poslední zkoumaná oblast se zaměřila na to, jaké identifikované potřeby obce mají a v jakých oblastech by nejvíce ocenily podporu, a to jak ze strany SMO ČR, tak ze strany dalších aktérů. Z velké palety nabízených možností (včetně možnosti dopsat další oblasti) se odpovídající obce naprosto jednoznačně shodly na čtyřech oblastech podpory, kterým daly téměř stejný význam. Jednalo se o oblast: (1) financí, (2) bydlení, (3) metodické podpory a sdílení zkušeností a (4) podpory informovanosti.

V oblasti (1) financí trápilo obce především pokrytí výdajů spojených se vzniklou situací, a to včetně výdajů personálních i materiálních, které nebylo možné pokrýt z žádných dostupných prostředků. Téma financí bylo úzce provázáno i s tématem (2) bydlení, a to zejména s podporou ubytovacích kapacit. Obcím šlo jak o zachování stávající finanční podpory soukromým ubytovatelům, tak i o podporu bytové výstavby. Problematickými však shledávaly pravidla, která jim neumožňují využít podporu tam, kde ji považují za skutečně potřebnou. (Zmiňované byly například dotace MMR na rekonstrukce prázdných bytových jednotek, pokud však obce do těchto prostor nastěhovaly Ukrajince, nemohou prostředky na rekonstrukci čerpat; jiné obce pak trápila absence prostředků na vybavení bytů či finanční náročnost výstavby nové mateřské školy.) Opakovaně pak zaznívaly obavy, co by se stalo, pokud by stát přestal náklady spojené s ubytováním uprchlíků soukromým ubytovatelům hradit.

Další významně poptávanou oblastí podpory byla (3) metodická podpora a sdílení zkušeností. Obce deklarovaly, že postrádají metodickou podporu v oblasti integrace cizinců, sdílení zkušeností z jiných obcí a měst či třeba kontaktní místo, kde by mohly informace či *know-how* získat.

Nutnost metodické podpory byla provázána i s posledním klíčovým poptávaným tématem, kterým byly (4) informace, zdůrazňována byla především jejich špatná dostupnost. Obce deklarovaly především zájem o informace, na koho a kam se s nejrůznějšími dotazy obracet, jaké jsou změny v legislativě, které se jich týkají, či kde hledat rady a podporu.

Méně časté, nicméně opakovaně zmiňované, bylo i téma jazykových kurzů, problematika nostrifikace dosaženého vzdělání či problematika odpadů.

Poslední otázka, která dávala obcím možnost dodat to, co v dotazníku nebylo zmíněno, byla zhruba třetinou obcí využita ke krátké reflexi, která opakovaně zmiňovala, že obce byly na zvládnutí situace *samy* bez potřebné podpory (materiální i metodické) zejména ze strany státu.

8. Diskuze a doporučení

Výsledky výzkumu ukazují, že obce přijetí ukrajinských uprchlic a uprchlíků v počáteční emergentní fázi (březen–květen 2022) relativně zvládaly. Bylo tomu tak především díky nasazení úředníků nad rámec jejich povinností a díky nezanedbatelné míře podpory ze strany dobrovolníků. I tak se ale tyto (zejména menší) obce potýkaly a potýkají s řadou těžko řešitelných problémů, jako je dostupnost bydlení, financí či celkově podpora v náročném tématu toho, jak k nově příchozím Ukrajincům přistupovat a co je a není role obcí v jejich zapojování do české společnosti.

Podíváme-li se na studie o zkušenostech sousedního Německa s příchodem Syřanů po roce 2015, je zaprvé zřejmé, že na přístupu lokální úrovně k migrantům zásadně záleží, a za druhé, že mezi přístupem větších měst a menších obcí je v pojetí lokální integrace migrantů velký rozdíl (Filsinger 2018; Hunger, Kersting 2019). Větší města totiž mají zpravidla více zkušeností s migranty a vytvářejí vlastní koncepce a přístupy, kdežto menší obce tyto zkušenost nemají, spíše reagují na problematické oblasti (např. bydlení) a nevytvářejí ucelenější strategie (Filsinger 2018; Hunger, Kersting 2019). Velikost obce samozřejmě není jedinou důležitou proměnnou. Významnou roli hraje i její geografická poloha, finance, nabídka trhu práce, zapojení migrantů do rozhodovacích procesů či historická zkušenost s migrací (Cappiali 2019, Clark a kol. 2019, Jorgensen 2012), nicméně velikost obcí často hraje klíčovou roli. Podobný vývoj (komplexnější uchopení ze strany měst a spíše ad hoc reakce ze strany menších obcí) lze zřejmě očekávat i v Česku.

Výsledky výzkumu rovněž ukázaly několik klíčových témat, jako jsou finance či dostupnost bydlení, kterým je třeba věnovat prominentní pozornost. Rozpočty obcí nemají pro oblast práce s migranty vyčleněné finanční kapacity ani personální prostředky. Již zmiňovaný příklad Německa ukazuje, že právě téma financí se může stát pro obce dlouhodobě palčivé (Kersting 2018). Podobně je tomu pak v oblasti dostupného bydlení, které má zásadní význam nejen pro uspokojení lidských potřeb, ale i v tom, že jeho dostupnost a forma (např. ubytování v soukromí vs. na ubytovně) ovlivňuje šanci toho, jak se uprchlíci zapojí do společnosti (Doll 2017, Kaiser 2018).

Podíváme-li se na situaci obcí perspektivou Scholtenova modelu (2013) typologie uspořádání vztahů mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, je patrné, že centralistická představa vztahů ze strany koordinátora integrace migrantů, Ministerstva vnitra, byla omezeně aplikována skrze Centra na podporu integrace cizinců na krajské úrovni. Na situaci v obcích však měla žádný nebo minimální dopad. Spíše než v oddělené přístupy či víceúrovňovou koordinaci (Scholten 2013) vyústil prudký nárůst ukrajinských migrantů v situaci limitované státnosti. Obce reagovaly na aktuální vývoj v krátkém čase s cílem mít situaci pod kontrolou, což

však ne vždy bylo možné (např. často nevěděly, kde žijí vyšší počty v obci hlášených Ukrajinců, srov. Kaiser 2018). Ve zkoumaném období byl přístup obcí k ukrajinským migrantům řízen primárně potřebou uspokojit jejich klíčové potřeby a byl ponechán na pracovnících obcí, dobrovolnících, občanském sektoru či privátní sféře. Převážná část oslovených obcí si byla přitom své důležité úlohy v procesu přijetí ukrajinských uprchlíků vědoma, a to zejména skrze řešení praktických témat (bydlení, zajištění vzdělávání atp.; srov. Hunger, Kersting 2019). Neměly však funkční informační podporu, rovněž postrádaly metodologické *know-how* v oblasti integrace migrantů, networking a výměnu zkušeností. Získaná data tak přibližují (vzhledem k situaci pochopitelný a nový) zájem obcí o problematiku soužití s migranty. Z řady důvodů by tento zájem neměl zůstat bez odpovědí. Skromné množství studií o začleňování migrantů v rurální oblasti například poukazuje na riziko tzv. dvojího vyloučení (na základě migrantského původu a na základě umístění do rurální oblasti) (např. Arora-Jonsson a Larsson 2021), které je třeba od samého počátku příchodu uprchlíků zohledňovat.

Vývoj české lokální integrační politiky vůči migrantům tak zřejmě stojí na pomyslné křižovatce. Na krajské úrovni se diskutuje o zřízení koordinátorů integrace v každém kraji. Obecní úrovni se i přes artikulovanou poptávku dostává ale pozornosti velmi omezeně. Ze čtyř zmiňovaných nejproblematictějších témat (finance, bydlení, metodická podpora, informace) jsou, zdá se, částečně tematizovaná ze strany státních institucí oblasti financí a bydlení (viz např. zacílení výzev Evropského sociálního fondu). Oblast metodické podpory i informačního servisu je (zatím) ponechána převážně aktivitám obcí samotných a nevládnímu sektoru, který však nemůže svou kapacitou saturovat reálné potřeby, a navíc převážně působí ve velkých městech (Zogata-Kusz 2020).

Mimo otázky nastavení pojetí integrace migrantů na lokální úrovni pak článek otevírá i řadu témat, která by si zasloužila výrazně hlubší prozkoumání. Výzkum například zachytil, že 28 % obcí nikoho na řešení agendy spojené s ukrajinskými migranty nevyčlenilo. Tuto odpověď volila i města se stovkami nově příchozích Ukrajinců. Zůstává tedy nejasné, proč se v těchto obcích agendě spjaté s ukrajinskými uprchlíky nikdo nevěnuje. Důvody pro to přitom mohou být velmi různé, od nezájmu až po angažovanost nějaké místní instituce (například nevládní organizace) v tématu.

Dalším významným a ve výzkumu často ze strany starostů zmiňovaným tématem byla otázka samotného počtu Ukrajinců v jejich obci. Za neodpovídajícími počty, které byly vyzdvihovány především v souvislosti s kapacitami základních a mateřských škol, pak dle respondentů stály neodpovídající nahlášené adresy či velká vnitřní migrace ukrajinských uprchlíků. I s ohledem na nastavování lokálních politik je přitom zásadní (alespoň přibližné) počty znát a rozumět migračním pohybům na úrovni mezinárodní i vnitřní. Janská a Bernard (2015) v tomto ohledu upozorňují, že migrační proces pro mnoho migrantů neskončí jejich vstupem

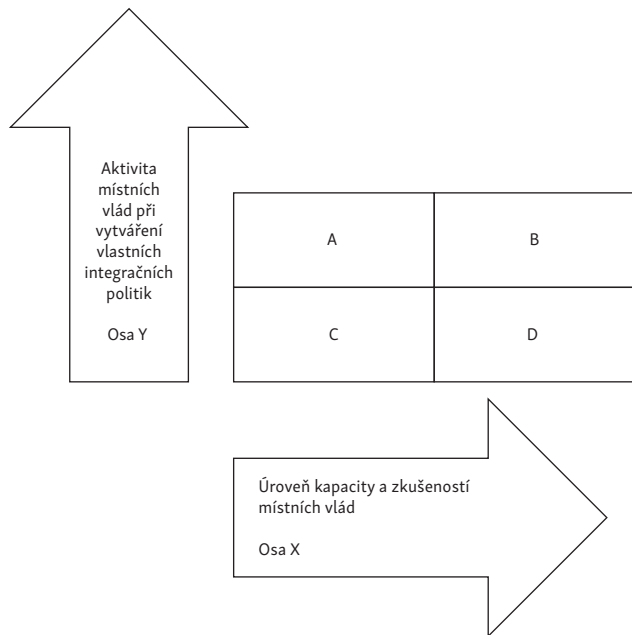
do cizí země, ale že často pokračuje i v rámci jejich migrace v cílové zemi. Další studie pak dokumentují, že vnitřní migrace je násobně vyšší u migrantů než u českých občanů (Čermák, Janská 2011).

Na základě získaných dat můžeme definovat několik typologií obcí podle přístupu ke zvládnutí první fáze ukrajinské krize. Při konceptualizaci našeho přístupu vycházíme z přístupu (Plaček, Špaček, Ochrana 2020), který mapoval reakce obcí na pandemii covid-19 z pohledu teorií veřejného vedení“ (*public leadership*). Plaček, Špaček, Ochrana (2020) definují základní strategie ke zvládnutí krizí v českém prostředí jako „komunální aktivismus“ a „komunální pasivismus“. Aktivní obce v emergentních situacích aktivují vlastní zdroje a vytvářejí vlastní veřejné politiky, které pomáhají zvládat situaci na lokální úrovni. Na druhé straně nutně podstupují určité riziko, že jejich politiky budou nákladné a v dlouhém období neudržitelné. Pasivní obce nevyvíjejí žádnou samostatnou aktivitu, nealokují prostředky a nevytváří vlastní politiky. Bojí se akceptovat riziko a čekají na rozhodnutí a podporu ze strany centrální vlády. To má několik důsledků. Neřešení emergentních situací může vést k ještě větším problémům. Rovněž se ale v dlouhém období v prostředí omezené státnosti tato strategie může jevit jako racionální z pohledu eliminace rizika. Místní vlády v úvodu krize šetří vlastní prostředky a kapacity, které mohou využít v případě delší krize.

V prostředí problému řešení první vlny migrace rovněž vidíme velké rozdíly ve vlastní iniciativě obcí. Vidíme aktivní obce, které nečekají na intervenci vlády a realizují vlastní politiky, na druhé straně vidíme rovněž příklady pasivních strategií. Důležitým faktorem, který vyplývá z decentralizovaného prostředí Česka, jsou signifikantní rozdíly v kapacitách a zkušenostech aktérů na úrovni místních vlád. Existují obce, které mají dostatečné finanční a lidské kapacity pro zvládnutí příchozích migrantů a rovněž mají i předchozí zkušenosti. Jedná se především o větší obce, které již dříve nějakým způsobem na přítomnost většího počtu migrantů reagovaly. Na druhé straně rovněž existují menší obce, které nemají dostatečnou finanční a personální kapacitu, navíc nemají ani zkušenosti se začleňováním. Pokud na ose Y znázorníme úroveň vlastní iniciativy obcí při integraci migrantů a na ose X znázorníme úroveň vlastní kapacity a zkušenosti obcí, získáváme čtyři základní přístupy ke zvládnutí migrace ze strany obcí (obr. 5).

Buňka A znázorňuje situaci, kdy je obec aktivní a chce vytvářet vlastní migrační politiky, naráží však na problém nízkých kapacit a zkušeností. Zde se otevírá prostor pro centrální vládu, která může poskytnout potřebné prostředky a *know-how*. V této situaci vždy nemusí intervenovat centrální vláda, ale může se rovněž zapojit neziskový sektor či další aktéři, kteří mohou poskytnout potřebné *know-how* či pomoci se sdílením kapacit. Buňka B představuje situaci, kdy má obec dostatečnou vlastní iniciativu a dostatečné kapacity a zkušenosti pro zvládnutí krize. Role centrální vlády a neziskového sektoru či dalších aktérů spočívá v supervizi a ladění politiky. Buňka C představuje situaci, kdy obec není dostatečně aktivní a zároveň

Obr. 5 – Matice přístupů k integraci ukrajinských uprchlíků ze strany obcí



nemá potřebné kapacity. V této situaci je nutná intervence centrální vlády politikou specificky zaměřenou na integraci migrantů v těchto typech obcí i transferem potřebných zdrojů a *know-how*. Zde je opět důležitá pomoc neziskového sektoru a dalších aktérů a vzájemná spolupráce. Vycházíme ze závěru článku Jelínková (ed., 2023), který konstatuje, že při zvládnání současných výzev nemůže veřejný sektor vystupovat jako samostatný hráč, ale musí uplatňovat přístup zúčastněných stran (tzv. *stakeholder approach*). Zapojování dalších aktérů, ať ze strany neziskového sektoru, firem či dalších institucí, pomáhá v čase krize navyšovat kapacity veřejného sektoru, které lze alokovat na zvládnutí emergentních situací. Poslední buňka D znázorňuje situaci, kdy je iniciativa obce nízká, přestože má dostatečnou kapacitu a zkušenosti pro zvládnutí situace. Zde je klíčová role centrální vlády, která by měla připravit aktivní politiku, aby napravila pasivní přístup obcí.

Obce v realizovaném šetření téměř vesměs uváděly omezené kapacity a omezené zkušenosti s přijímáním a zapojováním uprchlíků, což ukazuje zejména na umístění obcí do buňky C. Výzkum rovněž ukázal větší počet aktivnější obcí ve výzkumu, tedy těch spadajících do buňky A, to však může být dáno i jejich větší aktivitou, a tak i ochotou participovat ve výzkumu. Jak významnější se jeví minimum obcí, které by spadaly do buněk B a D. Pojmenování absentujících kapacit i metodického *know-how* ze strany obcí a zároveň často deklarovaný zájem (popřípadě nutnost) ze strany obcí se tématu zapojování uprchlíků věnovat je jasnou výzvou pro koordinátora integračních politik (ministerstvo vnitra) i jednotlivé

kraje výrazně lépe potřeby obcí v tomto ohledu reflektovat. A v budoucnu je do implementace i tvorby integračních politik výrazně více zapojit.

Náš návrh je důležitý jak z pohledu teorie, tak z pohledu reálné veřejné politiky. Z pohledu teorie umožňuje klasifikovat základní přístupy obcí ke zvládnání migračních výzev. Přesnější data o umístění obcí obcích v navržené matici by také mohla umožnit analyzovat i vývoj v čase a posuny jednotlivých obcí do jednotlivých buněk na základě změn v politikách. Z pohledu reálné politiky umožňuje centrální vládě opustit přístup „jedna velikost padne všem“ („one size fits all“), a efektivně alokovat zdroje a informace.

Zároveň tento výzkum otevírá řadu oblastí, na které odpovědi nenabízí. Nevíme například, do jaké míry byl přístup obcí k ukrajinským uprchlíkům ovlivněn jejich předchozí zkušeností s usídlenými ukrajinskými (či dalšími) migranty a zda tato zkušenost hrála podobnou roli jako v literatuře často zmiňovaná vyšší inkulzivnost velkých měst (Scholten, Penninx 2016). Stejně tak zůstává otázkou, jak se v Česku liší dynamika procesu začleňování ukrajinských uprchlíků na venkově a ve městě, nebo jak se měnil přístup obcí po emergentní fázi přijímání, který zachycuje tato studie.

9. Závěr

Analýza problému příchodu ukrajinských uprchlíků do Česka a jejich začleňování na úrovni obcí ukazuje, že se z pohledu lokální politiky jedná o nový problém, s nímž se české obce musely pružně vyrovnávat. Novost problému se odrazila i ve vědecké reflexi migrace. Je zřejmé, že vědecká analýza uprchlíků patřila v Česku (a v dalších zemích V4) k dosud opomíjeným vědeckým otázkám. Naše studie se tak zaměřila na dosud neprobádanou oblast. Na základě konceptu víceúrovňového vládnutí jsme prostřednictvím dotazníkového výzkumu hledali u českých obcí odpovědi na dvě výzkumné otázky: (1) Jaké výzvy musely obce řešit s ohledem na vysoké počty ukrajinských uprchlíků? (2) Jaké potřeby obcí při řešení migrace indukoval příchod ukrajinských uprchlíků?

Výsledky zkoumání identifikovaly vliv různých faktorů na procesy přijetí a počáteční integrace. Ukazují, že největším determinujícím faktorem pro činnost obcí byly omezené finanční zdroje, které potřebovaly jak pro personální zvládnutí agendy, tak pro nečekané výdaje. Výsledky výzkumu zároveň ukázaly, že mezi problematické oblasti byla zařazena i vládní politická podpora ke zvládnutí uprchlické krize. Role národní úrovně však byla hodnocena ambivalentně v tom slova smyslu, že vládní opatření sice byla důležitá, ale i tak se obce cítily v problematice značně osamoceny. Ve výzkumu pak jako problematická vyčnívala dále témata bydlení, psychosociální péče pro uprchlíky a dostupnost předškolní péče. Zajištění ubytování uprchlíků obce sice hodnotily jako dobře zvládnuté

emergentní úkol, ani to však neubralo na naléhavosti tématu ubytování uprchlíků na obecní úrovni. Obecně problematickou dostupnost bydlení v Česku (Hromada, Hromada 2021) tak příchod ukrajinských uprchlíků zásadně vyostřil. Částečně podobná situace platí také o v Česku rovněž hůře dostupné psychosociální péči (Duchonová 2020), zajištění této péče o uprchlíky bylo náročným (či nezvladatelným) tématem zejména v případech, kdy byl v obcích větší počet (vyšší desítky) ukrajinských uprchlíků. I téma zajištění předškolní péče pozitivně korelovalo s vyšším počtem ukrajinských uprchlíků a zhruba pro 35 % obcí, pro které bylo relevantní, představovalo obtížnou až nezvladatelnou situaci. Hledání odpovědi na druhou výzkumnou otázku odhalilo, že potřeby obcí byly přibližně rovnoměrně zastoupeny ve čtyřech oblastech: (1) finance, (2) bydlení, (3) metodická podpora a sdílení zkušeností a (4) podpora informovanosti. Velká shoda obcí na těchto tématech akcentuje jejich naléhavost.

Příchod ukrajinských uprchlíků zastihl české obce v situaci, kdy neměly rozvinutou integrační infrastrukturu (např. Glorius 2021). Po fázi přijetí, která se vyznačovala především soustředěním na zvládnutí konkrétních výzev, nastává období tzv. brzké integrace (Luthra, Platt, Salamońska 2018), ve které hrají obce zcela zásadní roli. To, zda se v Česku díky přijetí ukrajinských uprchlíků podaří obce v tomto tématu podpořit a posílit jejich neoddiskutovatelnou roli, či zda zůstane přístup (zejména menších) obcí bez substantivní podpory, je zatím otevřenou otázkou. Jisté však je, že nepodpoření aktivní role obcí v procesu začleňování (nejen) ukrajinských migrantů do české společnosti by bylo dle dosavadních poznatků (Arora-Jonsson, Larsson 2021; Hunger, Kersting 2019; Scholten, Penninx 2016) promarněnou šancí.

Na základě výsledku průzkumu a s pomocí současné teorie jsme provedli teoretickou konceptualizaci přístupu místních vlád k integraci ukrajinských migrantů, která umožňuje retrogradně sledovat změny v přístupu místních vlád na základě veřejných politik centrální vlády. Studie je tak pionýrskou prací o přístupu lokálních vlád k přijetí ukrajinských uprchlíků a jejich počínající integrace. Výsledky tohoto zkoumání mohou být pobídkou pro další výzkum zaměřený na začleňování migrantů do společnosti v zemích V4.

Literatura

- ADSERÀ, A., ANDERSEN, S., TØNNESEN, M. (2022): Does One Municipality Fit All? The Employment of Refugees in Norway Across Municipalities of Different Centrality and Size. *European Journal of Population*, 38, 3, 547–575. <https://doi.org/10.1007/s10680-022-09618-3>
- ARORA-JONSSON, S., LARSSON, O. (2021): Lives in limbo: Migrant integration and rural governance in Sweden. *Journal of Rural Studies*, 82, 19–28. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.01.010>

- BLANK, M. (2019): „Wir Schaffen Das!“? Spatial Pitfalls of Neighborhood-Based Refugee Reception in Germany-A Case Study of Frankfurt-Rodelheim. *Social Sciences Basel. Soc. Sci.* 2019, 8, 161. <https://doi.org/10.3390/socsci8050161>
- BÖRZEL, T. A., RISSE, T. (2018): From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25, 1, 83–108. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>
- BOTELHO, F., BOGDAN, L., POWER, S. A. (2022): Re-engaging cultural differences: Culture, morality, trauma and the integration of non-Western migrants. *Current Opinion in Psychology*, 48, 101454. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2022.101454>
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.4159/9780674028944>
- CAPPIALI, T. M. (2019): How do local actors promote civic participation of immigrants? In Caponio, T., Scholten, P., Zapata-Barrero, R. (eds.): *The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351108478-12>
- CASTLES, S. (2004): The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *International Migration Review*, 38, 3, 852–884. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00222.x>
- CASTLES, S. (2003): Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology. The Journal of the British Sociological Association*. 37, 1, 13–34. <https://doi.org/10.1177/0038038503037001384>
- CLARK, K., GARRATT, L., LI, Y., LYMPEROPOULOU, K., SHANKLEY, W. (2019): Local deprivation and the labour market integration of new migrants to England. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45, 17, 3260–3282. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1481000>
- COLIC-PEISKER, V., TILBURY, F. (2007): Integration into the Australian Labour Market: The Experience of Three „Visibly Different“ Groups of Recently Arrived Refugees. *International Migration*, 45, 1, 59–85. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2007.00396.x>
- CZAIKA, M., DE HAAS, H. (2013): The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39, 3, 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>
- ČERMÁK, Z., JANSKÁ, E. (2011): Distribution and migration of foreigners as a part of the socio-geographical differentiation of Czechia. *Geografie*, 116, 4, 422–439. <https://doi.org/10.37040/geografie2011116040422>
- ČERYCHOVÁ, P., KALÍKOVÁ, S., VALENTOVÁ, E., POSPÍŠIL, F., VALENTA, O. (2020): *Analýza situace v oblasti integrace migrantů s důrazem na její regionální a lokální rovinu. Sdružení pro integraci a migraci, Praha.*
- ČSÚ. (2022): *R04 Cizinci v ČR podle státního občanství v letech 1994–2021. Český statistický úřad.*
- DOLL, A. (2017): Standortsuche für die Flüchtlingsunterbringung Die Entwicklung von Standortkriterien für Gemeinschaftsunterkünfte. *Sozialmagazin*, 42, 9–10, 28–35.
- DRAUDE, A., BÖRZEL, T. A., RISSE, T. (ED.) (2018): *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*. Oxford University Press, Oxford. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780198797203.001.0001>
- DRBOHLAV, D. (2003): Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force). *International Migration Review*. 37, 1, 194–224. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00134.x>
- DRBOHLAV, D. (2008): *Nelegální ekonomické aktivity migrantů: Česko v evropském kontextu. Karolinum, Praha.*
- DRBOHLAV, D. (ed.) (2015): *Ukrajinská pracovní migrace v Česku: Migrace – remittance – (rozvoj)*. Karolinum, Praha.

- DUCHOŇOVÁ, K. (2020): Psychosocial care of immigrants in the Czech Republic as a country in transition. *The British Journal of Psychiatry*, 216, 3, 163–164. <https://doi.org/10.1192/bjp.2019.276>
- DUSZCZYK, M., KACZMARCZYK, P. (2022): The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges. *Intereconomics*, 57, 3, 164–170. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1053-6>
- EZZEDDINE, P. (2012): Mateřství na dálku. *Transnacionální mateřství ukrajinských migrantek v České republice*. *Gender, rovné příležitosti, výzkum*, 1, 13, 24–32.
- FAIST, T. (2000): Transnationalization in international migration: Implications for the study of citizenship and culture. *Ethnic and Racial Studies*, 23, 2, 189–222. <https://doi.org/10.1080/014198700329024>
- FARBOTKO, C., LAZRUS, H. (2012): The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu. *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, 22, 2, 382–390. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.11.014>
- FILSINGER, D. (2018): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In Gesemann, F., Roth, R. (eds.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Springer Fachmedien Wiesbaden, 315–343. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13409-9_13
- FREIDINGEROVÁ, T., NOVÁKOVÁ, B. (2021): Vietnamese business enclaves on Czech-German speaking borders: Intricate network of ethnic economies or conglomerate of individual enterprises? In Chlopčík, T. (ed.): *Opportunities and Threats to Current Business Management in Cross-border Comparison*, GUC – Verlag der Gesellschaft für Unternehmensrechnung und Controlling m.b.H., 36–58.
- GEDDES, A. (2019): Introduction: The dynamics of regional migration governance. In: Geddes, A., Vera Espinoza, M., Hadj Abdou, L., Brumat, L. (eds.): *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1–14. <https://doi.org/10.4337/9781788119948.00006>
- GLORIUS, B. (2021): Diversity Development in Postsocialist Cities: The Example of East Germany. *Geographical Review*, 111, 2, 233–251. <https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1759065>
- GOLDRING, L., BERINSTEIN, C., BERNHARD, J. K. (2009): Institutionalizing precarious migratory status in Canada. *Citizenship Studies*, 13, 3, 239–265. <https://doi.org/10.1080/13621020902850643>
- HROMADA, E., HROMADA, E. (2021): Financial Unavailability of Housing in the Czech Republic and Recommendations for its Solution. *International Journal of Economic Sciences*, 10, 2, 47–57. <https://doi.org/10.52950/ES.2021.10.2.003>
- HUNGER, U., KERSTING, N. (2019): Coping with the Challenges of Mass Migration: Reception, Distribution and Integration of Refugees in German Municipalities since 2015. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 19, 3, 407–430. <https://doi.org/10.31297/hkju.19.3.3>
- IOM (2022): Průzkum o situaci, potřebách a záměrech uprchlíků. Mezinárodní organizace pro migraci, https://czechia.iom.int/sites/g/files/tmzbd1136/files/press_release/file/IOM_DTM_CZE_Surveys_UKR%20response_Jun-July%202022%20cs__1.pdf (17. 8. 2022).
- JANSKÁ, E., BERNARD, J. (2015): What shapes the concentration/deconcentration processes? The factors influencing internal migration of immigrants in Czechia. *Geografie*, 120, 4, 585–602. <https://doi.org/10.37040/geografie2015120040585>
- JELÍNKOVÁ, M. (ed.) (2023): *Local migrant integration policies and their structural mechanisms: A comparative study of the Czech Republic, Slovakia, Germany and Belgium*. Karolinum, Praha (v tisku).

- JELÍNKOVÁ M., HRONEK J. (2022): Dopady uprchlické krize na města a obce ČR: výsledky dotazníkového šetření z června 2022, Svaz měst a obcí České republiky.
- JIRKA, L. (2021): Ukrajinská migrace do České republiky a její proměny v období epidemie covid-19. *Lidé a města*, 23, 3, 331–352. <https://doi.org/10.14712/12128112.2376>
- JORGENSEN, M. B. (2012): The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration Review*, 46, 1, 244–278. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2012.00886.x>
- KAISER, L. (ED.). (2018): *Soziale Sicherung im Umbruch: Transdisziplinäre Ansätze für soziale Herausforderungen unserer Zeit*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06502-7>
- KERSTING, N. (2018): Migracija i integracija u njemačkim gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18, 2, 201–222. <https://doi.org/10.31297/hkju.18.2.6>
- KIC (2006): *Koncepce integrace cizinců 2006*. Ministerstvo vnitra České republiky, file:///D:/Downloads/KIC_2006_a_Postup_pri_realizaci_KIC-2006_-_usneseni_vlady_c_126-2006%20(1).pdf (26. 5. 2023).
- KIC (2011): *Koncepce integrace cizinců 2011 – Společné soužití*. Ministerstvo vnitra České republiky, file:///D:/Downloads/KIC_2011_a_Postup_pri_realizaci_KIC-2011_-_usneseni_vlady_c_99-2011.pdf (26. 5. 2023).
- KIC (2016): *Koncepce integrace cizinců 2016 – Ve vzájemném respektu*. Ministerstvo vnitra České republiky, file:///D:/Downloads/KIC_2016_a_Postup_pri_realizaci_KIC-2016_-_usneseni_vlady_c_26-2016.pdf (26. 5. 2023).
- KIRMAYER, L. J., NARASIAH, L., MUNOZ, M., RASHID, M., RYDER, A. G., GUZDER, J., HASSAN, G., ROUSSEAU, C., POTTIE, K. (2011): Common mental health problems in immigrants and refugees: General approach in primary care. *Canadian Medical Association Journal*, 183, 12, E959–E967. <https://doi.org/10.1503/cmaj.090292>
- KNEFEL, M., KANTOR, V., WEINDL, D., SCHIESS-JOKANOVIC, J., NICHOLSON, A. A., VERGINER, L., SCHÄFER, I., LUEGER-SCHUSTER, B. (2022): A brief transdiagnostic psychological intervention for Afghan asylum seekers and refugees in Austria: A randomized controlled trial. *European Journal of Psychotraumatology*, 13, 1, 2068911. <https://doi.org/10.1080/20008198.2022.2068911>
- KUHN, T. S., HACKING, I. (2012): *The structure of scientific revolutions* (Fourth edition). The University of Chicago Press: Chicago. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226458144.001.0001>
- LAVENEX, S. (2018): Migration. In A. Draude, T. A. Börzel, & T. Risse (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*, Oxford University Press: Oxford, 519–540. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.25>
- LAVENEX, S., PIPER, N. (2022): Regions and global migration governance: Perspectives ‘from above’, ‘from below’ and ‘from beyond’. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48, 12, 2837–2854. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972564>
- LUTHRA, R., PLATT, L., SALAMOŇSKA, J. (2018): Types of Migration: The Motivations, Composition, and Early Integration Patterns of “New Migrants” in Europe. *International Migration Review*, 52, 2, 368–403. <https://doi.org/10.1111/imre.12293>
- LYNNEBAKKE, B., AASLAND, A. (2022): Striking roots: Place attachment of international migrants, internal migrants and local natives in three Norwegian rural municipalities. *Journal of Rural Studies*, 94, 488–498. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.07.021>
- MOTTE-BAUMVOL, J., MONT'ALVERNE, T. C. F., GUIMARÃES BRAGA, G. (2022): Extending Social Protection for Migrants Under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4096325>

- MPSV (2022): České předsednictví v Radě Evropské unie. <https://www.mpsv.cz/czpres> (15. 3. 2023).
- MÜNICH, D., PROTIVÍNSKÝ, T. (2023): Vývoj postojů české veřejnosti k válečným uprchlíkům z Ukrajiny, <https://idea.cerge-ei.cz/studies/vyvoj-postoju-ceske-verejnosti-k-valecnym-uprchlikum-z-ukrajiny> (1. 3. 2023).
- MV ČR (2022): Statistika v souvislosti s válkou na Ukrajině, listopad 2022. Ministerstvo vnitra České republiky. <https://www.mvcr.cz/clanek/statistika-v-souvislosti-s-vaalkou-na-ukrajine-ARCHIV.ASPX> (11. 11. 2022).
- NEKORJAK, M. (2006): Klientský systém a ukrajinská pracovní migrace do České republiky. *Sociální studia*, 2006, 1, 89–109. <https://doi.org/10.5817/SOC2006-1-89>
- OCHRANA, F. (2013): Metodologie vědy. Úvod do problému. Karolinum, Praha.
- OCHRANA, F. (2022): Historical-evolutionary and Retrograde Approach to the Study of Social Phenomena and Public Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14, 2, 1–24. <https://doi.org/10.2478/nispa-2022-0011>
- PAQ RESEARCH (2022A): Hlas Ukrajinců: Pracovní uplatnění, dovednosti a kvalifikace uprchlíků / Výzkum mezi uprchlíky. <https://www.paqresearch.cz/post/prace-ukrajinskych-uprchliku-v-cesku> (6. 9. 2022).
- PAQ RESEARCH (2022B): Hlas Ukrajinců: Zkušenosti uprchlíků s bydlením v Česku a výhled do budoucna. Výzkum mezi uprchlíky, <https://www.paqresearch.cz/post/ubytovani-ukrajinskych-uprchliku-v-cesku> (2. 8. 2022).
- PAQ RESEARCH, České priority (2022): Bydlení, trh práce, vzdělávání: Jak postupovat v integraci ukrajinských uprchlíků v ČR 2022, <https://www.paqresearch.cz/post/integrace-ukrajinskych-uprchliku-v-cr-2022> (24. 3. 2023).
- PENNINX, R. (2019): Problems of and solutions for the study of immigrant integration. *Comparative Migration Studies*, 7, 1, 1–13. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0122-x>
- PLAČEK, M., ŠPAČEK, D., OCHRANA, F. (2020): Public leadership and strategies of Czech municipalities during the COVID-19 pandemic – municipal activism vs municipal passivism. *International Journal of Public Leadership*, 17, 1, 108–117. <https://doi.org/10.1108/IJPL-06-2020-0047>
- POPPER, K. R. (1997): Logika vědeckého zkoumání. OIKOYMENH, Praha.
- MV ČR (2016): Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016. Usnesení vlády ČR ze dne 26. ledna 2022 č. 40. Ministerstvo vnitra České republiky, Praha. *odkaz na lokální disk? :-)*
- SHCHERBAK, V., BRIZGAN, I., CHEVHANOVA, V., SVISTUN, L., HRYHORJEVA, O. (2020): Impact of forced migration on the sustainable development of rural territories. *Global Journal of Environmental Science and Management*, 6, 4, 481–496.
- SCHINKEL, W. (2018): Against ‘immigrant integration’: For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6, 1, 31. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1>
- SCHOLTEN, P., PENNINX, R. (2016): The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Garcés-Mascareñas, B., Penninx, R. (eds.): *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Springer International Publishing, New York City, 91–108. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6
- SCHOLTEN, P. (2013): Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: The case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46, 3, 217–236. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>

- SCHEWEITZER, R., MELVILLE, F., STEEL, Z., LACHAREZ, P. (2006): Trauma, post-migration living difficulties, and social support as predictors of psychological adjustment in resettled Sudanese refugees. 40, 2, 179–187. <https://doi.org/10.1080/j.1440-1614.2006.01766.x>
- ŚLĘZAK, E., BIELEWSKA, A. (2022): Cities' migration policies in a country with a deficit of migration policy. The case of Poland. *International Migration*, 60, 3, 173–187. <https://doi.org/10.1111/imig.12907>
- TRAUNER, F. (2016): Asylum policy: The EU's 'crises' and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38, 3, 311–325. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
- UNHCR (2023): Ukraine Refugee situation. Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (26. 5. 2023).
- ZOGATA-KUSZ, A. (2020): Immigration and integration policies in Czechia. In Duszczyk, M., Pachocka, M., Pszczólkowska, D., *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe*. Routledge, 173–176. <https://doi.org/10.4324/9780429263736-10>

SUMMARY

The admission of Ukrainian refugees from the perspective of municipalities in Czechia

After Russia invaded Ukraine, more than 400,000 Ukrainians came to Czechia in 2022. The massive increase in migration posed a challenge to many actors. The legal conditions for these Ukrainians' entry and stay in the country were set at the national level. However, acceptance and integration into society occur primarily at the local level. Municipalities are where Ukrainian refugees look for housing and work, establish relationships, attend language courses, and meet locals. In this study, we, therefore, explore the refugee integration process through the capacities of mainly smaller municipalities.

The paper first outlines the critical characteristics of forced Ukrainian migration to Czechia. It then examines the development of local integration policies towards migrants in Czechia. It shows that the issue of migrant integration was addressed mainly at the national level and, to a limited extent, at the regional level. Czech municipalities were not prepared for significant numbers of migrants. The lack of more extensive experience with migrant integration influenced the position and possibilities of the municipalities. However, municipalities' unusually high level of decentralization also played a significant role. The results of the questionnaire survey among municipalities documented that the most significant determining factor for municipalities' activities regarding the reception of Ukrainian refugees was limited financial resources, which municipalities needed both for staffing purposes and for unexpected expenses. The results of the research also show that the political support of the government in dealing with the refugee crisis was considered one of the problematic areas. However, the role of the national level was assessed ambivalently in the sense that while governmental action was important, municipalities still felt largely alone. The topics of housing, psychosocial care for refugees, and the availability of (primarily) preschool care also stood out as problematic in the research. Although municipalities rated providing accommodation for refugees as a well-managed emergent task, the general availability of refugee housing was rated as an urgent issue. The research then showed that municipal needs related to the influx of Ukrainian refugees were roughly evenly represented in four categories: (1) finance, (2) housing, (3) methodological support and sharing

of experience, and (4) information support. The strong consensus of the municipalities on these themes highlighted their urgency.

The research captured the position of the municipalities during the first three months of the arrival of Ukrainian refugees, that is, mainly the (often acute) reception phase, which was characterized by a focus on coping with specific challenges. After this phase, there is a period of so-called early integration in which municipalities play a crucial role. Whether the reception of Ukrainian refugees in Czechia will succeed in supporting municipalities and strengthening their fundamental role in migrant integration or whether the approach of (smaller) municipalities will remain without substantive support is still an open question. This study captures the considerable efforts of municipalities to manage the arrival of Ukrainian refugees and the challenges they face. Thus, the unique data can contribute to understanding the needs of smaller municipalities in the study area and contribute to much-needed knowledge on migrant inclusion and related issues.

- Fig. 1 Development of the number of refugees in the surveyed municipalities in 2022 (N = 189). On the x-axis: March, April, May. Source: authors based on data from the SMO CR questionnaire survey, "Impact of the refugee crisis on cities and municipalities of the Czech Republic 2022" (Jelínková, Hronek 2022).
- Fig. 2 Engagement of municipal staff in the agenda related to the refugee crisis (N = 189). Blue - yes, ochre - no. Source: authors based on data from the SMO ČR questionnaire survey "Impact of the refugee crisis on cities and municipalities in the Czech Republic 2022" (Jelínková, Hronek 2022).
- Fig. 3 Job classification of people involved in the agenda related to the refugee crisis (N = 136). Municipalities where one or more people are involved in the agenda. X-axis from the left: Mayor, clerk, deputy mayor, social worker, secretary, registrar, accountant, crisis worker, management officer, economist, (volunteer) firefighter, paymaster, librarian. Source: authors based on data from the SMO ČR questionnaire survey "Impact of the refugee crisis on cities and municipalities in the Czech Republic 2022" (Jelínková, Hronek 2022).
- Fig. 4 Areas of use of external contractor services. From top right to left: accommodation, provision of meals, provision of material needs, social services, psychological care, provision of places in kindergarten / primary school / playgroup, interpreting and language services crisis communication, transport, provision of meals. Source: authors based on data from the SMO ČR questionnaire survey "Impact of the refugee crisis on cities and municipalities of the Czech Republic 2022" (Jelínková, Hronek 2022).
- Fig. 5 Matrix of approaches to the integration of Ukrainian refugees by municipalities. X-axis - level of capacity and experience of local governments. Y-axis - activity of local governments in developing their own integration policies.

PODĚKOVÁNÍ / ACKNOWLEDGEMENT

Příspěvek byl zpracován s podporou projektu MINTE, podpořeného z programu Erasmus+. Autoři děkují Svazu měst a obcí České republiky za iniciativu situaci obcí zkoumat a za přizvání k realizaci výzkumu.

This work was supported by MINTE project, supported by the Erasmus+ programme. The authors thank the Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic for the initiative to investigate the situation of municipalities and for inviting them to carry out the research.

ORCID

MARIE JELÍNKOVÁ

<https://orcid.org/0000-002-6029-0447>

FRANTIŠEK OCHRANA

<https://orcid.org/0000-0001-6454-5198>

MICHAL PLAČEK

<https://orcid.org/0000-0002-4746-0763>