

A proč tu ještě chceme cizince?

Proměna poptávky po zahraničních zaměstnancích v době ekonomické krize

Lucie Trlifajová

Anotace: Roky 2007 až 2011 byly obdobím, kdy česká migrační politika i složení zahraničních pracovníků v Česku procházely výraznými změnami, od relativní otevřenosti k dominanci restriktivních přístupů zdůvodňovaných ochranou domácích zaměstnanců. V době ekonomického poklesu přestávají být migranti viděni primárně jako potřebné doplnění pracovní síly, ale jejich ochota přijímat horší platové i pracovní podmínky je vnímána jako konkurence pro místní pracovní sílu. V následujícím textu se věnujeme tomu, jak se měnící se politické vnímání potřebnosti a poptávky po zahraničních zaměstnancích, ke kterému v Česku s nástupem ekonomické krize došlo, projevuje na úrovni každodenního vyjednávání ohledně zaměstnání občanů třetích zemí, tedy skupiny, která je primárním subjektem státních migračních politik.

Úvod

I když pracovní migranti přicházející do Česka zahrnují širokou skupinu osob, subjektem migračních politik státu jsou především občané třetích zemí, kteří nemají volný přístup na pracovní trh. Vývoj politik českého státu k této skupině odráží obecnější tendence ve vnímání legitimacy přítomnosti cizinců ze strany národního státu: samotné právo na pobyt je vnímáno jako privilegium, které je nutné doložit přínosností cizince, přičemž v kontextu globalizace pracovního trhu a rostoucí kompetitivnosti mezi státy je pro uznání cizince kritický především jeho ekonomický přínos.¹ Jestliže přítomnost migranta přicházejícího na vysoce

¹ Další faktory (lidsko-právní závazky státu) se v českém prostředí projevují spíše okrajově, což je dáno na jedné straně nízkým počtem žadatelů o azyl a na straně druhé stále nepříliš vysokým počtem osob, které do země přicházejí za účelem sloučení rodiny – byť v obou těchto oblastech se situace mění, do obecnější debaty o migraci v době realizace výzkumu nevstoupila.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030

Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

kvalifikované pozice je vnímána skrze jeho individuální vlastnosti a kapitál, který do země přináší, přítomnost cizinců pracujících na nízko kvalifikovaných pozicích je hodnocena ve vztahu k celkové situaci na pracovním trhu (Mazes 2009, Schmidtke 2012). Tito cizinci jsou definováni jako outsideri, pro které je možnost zaměstnání privilegium – zatímco pro občana je práce povinností, jinak se stává nežádoucí zátěží sociálního státu (Anderson 2013).

Tuto linii uvažování o legitimitě vstupu cizinců na pracovní trh je možné sledovat velmi silně i v proměně migračních politik v době ekonomické krize. Podobně jako v jiných zemích přestávají být v době ekonomického poklesu migranti viděni primárně jako potřebné doplnění pracovní síly, ale jejich ochota přijímat horší platové i pracovní podmínky je vnímána silněji jako konkurence pro místní pracovní sílu (Castles 2011, Schmidtke 2012). V utváření migrační politiky se tak v českém prostředí projevuje střet, který Hollifield (2004) nazval „liberálním paradoxem“ – střet mezi potřebou otevřenosti a kompetitivnosti na globálním trhu na straně jedné a tlak na ochranu „národních zájmů“ na straně druhé.

V České republice vedly změny migračních politik zavedené po nástupu ekonomické krize k výraznému zpřísnění kritérií pro zaměstnání osob z třetích zemí. V předkládaném textu se zaměřujeme na to, jak se měnící se vnímání „potřebnosti“ zahraničních pracovníků projevilo v konkrétních vyjednáváních cizinců a ze třetích zemí. Vycházíme z perspektivy, která vnímá, že migrační politiky ovlivňují nejen formy zaměstnávání, ale také spoluutvářejí postavení cizinců a zpětně tak ovlivňují vztah mezi zaměstnavatelem a cizincem a strategie zaměstnavatelů (Anderson, Ruhs 2010). Jádrem textu (část II) se opírá o kvalitativní výzkum mezi zaměstnavateli cizinců ze třetích zemí a zaměstnanci místních poboček Úřadu práce, kteří o zaměstnávání cizinců rozhodují, realizovaný mezi lety 2012 a 2013. Samotný text je uveden přehledem vývoje migračních politik a analýzou vývoje počtu a charakteru zaměstnání cizinců v České republice v období po nástupu ekonomické krize, tedy širšího kontextu, v rámci kterého se definice „přijatelnosti“ migranta formuje (část I).



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Část I

Proměny migračních politik spojované s ekonomickou krizí

Od 90. let a zejména pak po vstupu do EU bylo Česko jednou ze zemí EU s nejvyšším nárůstem počtu nově příchozích pracovních migrantů ze třetích zemí. V debatách mezi klíčovými státními institucemi byla migrace spojována primárně s otázkami bezpečnosti a s ekonomickým růstem nahlížena utilitaristicky, ve smyslu vnímání migrantů jako pracovní síly potřebné pro udržení kompetitivnosti Česka na globálním trhu (Baršová, Barša 2005, Čížinský, Kušniráková 2011, Čaněk 2014). Tomuto se podřizovaly i související byrokratické procesy. V době ekonomického růstu jednotlivé úřady odpovědné za zpracování a vydání potřebných povolení čelily tlaku na rychlé vyřízení žádostí (Čaněk 2007) – ještě v roce 2007 bylo jen na Ukrajině vydáno přes 27 tisíc víz a povolení k pobytu (Trlifajová 2011). S nástupem ekonomické krize dochází k velmi rychlé proměně směrem k omezení vstupu a pobytu cizinců na území České republiky. Důraz na bezpečnostní aspekty migračních politik nemizí, zároveň ale v diskuzi o jejich tvorbě hraje stále větší roli otázka ochrany „národního“ pracovního trhu.

Příklon k restriktivnějším opatřením v oblasti přístupu cizinců na pracovní trh měl v praxi velmi konkrétní dopady – v hlavních zdrojových zemích pro pracovní migraci do Česka bylo v dubnu 2009 ze dne na den pozastaveno nabírání žádostí o víza a po jeho obnovení byly počty striktně omezeny neveřejnými kvótami. Velmi radikálně se zpřísnily podmínky i pro cizince pobývajících již na území České republiky. Vedle tzv. projektu dobrovolných návratů šlo v první fázi zejména o omezení vydávání pracovních povolení na minimum, zpřísnění jejich prodloužování, omezení a posléze zákaz agenturního zaměstnání a nárůstu kontrol². Migrace z hlavních zdrojových zemí tak v krátkém období klesla z desetitisíců na stovky osob ročně (Trlifajová 2011).

Legitimita zahraniční zaměstnanosti byla nadále spojována se situací na pracovním trhu a především mírou nezaměstnanosti. Výše popsané politiky vycházejí z implicitního

² Srov. tehdejší reakce nevládního sektoru Čaněk 2009, Rozumek 2009



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

předporozumění, že cizinci pracují na pozicích, které jsou potenciálně přijímány i českými zaměstnanci, respektive (v případě nízko-kvalifikovaných pozic) některými skupinami, které nacházejí obtížné uplatnění na pracovním trhu³. Politiky omezující pracovní migraci tak lze vidět jako určitý protipól politik sociálních, byť k jejich explicitnímu propojení nikdy nedošlo. Výše popsaný vývoj migračních politik provázely změny v nastavení státní sociální politiky. Nově přijímaná opatření cílila na vyšší zapojení a výhodnost práce pro české občany a sankcionalizaci těch, kteří ekonomicky aktivní nejsou (Sirovátka a kol. 2014).

Bezpečnostní a protekcionistický diskurs, který v období po nástupu ekonomické krize dominoval migračním politikám vůči občanům třetích zemí, se promítal mimo jiné i ve zrušení/pozastavení hlavních programů cílených na podporu tzv. kvalifikované migrace⁴. Teprve v dalších letech (2011/2012) do debaty o utváření politik silněji znovu vstupuje Ministerstvo průmyslu a obchodu s důrazem na otázku konkurenceschopnosti a soutěžení na globálním trhu, atraktivitu země pro kvalifikované migranty (viz např. Castles, Menzes). Česká legislativa nicméně ani v tomto období nestanovovala výrazněji odlišné podmínky pro vstup a pobyt cizinců podle stupně jejich kvalifikace a předpokládaného „přínosu“ pro cílovou zemi. Preference se projevovala především v nelegislativních opatřeních⁵ a ve zpřísnění podmínek pro migranty pracující na nízko-kvalifikovaných pozicích v rámci implementace existujících pravidel (metodické úpravy a přísnost správního posouzení).

Vývoj zahraniční zaměstnanosti v Česku v období okolo nástupu ekonomické krize nicméně neodráží jen uzavírání pracovního trhu pro cizince ze třetích zemí, ale i jeho větší otevření pro občany EU. Zejména chudší regiony, ale podobně i Slovenska a v příhraničí Polska, lze

³ Srov. např. tiskovou zprávu MPSV z 10. 3. 2010 (MPSV doporučilo zpřísnit vydávání a prodlužování povolení k zaměstnání cizincům ze třetích zemí): „Prioritou MPSV je, aby se zpět do pracovního procesu zařadilo co nejvíce nezaměstnaných občanů České republiky a zlepšila se tak jejich životní situace“.

⁴ Zelené karty byly omezeny jen na některé země a podíl zamítnutí i mezi několika desítkami žádostí podaných ve sledovaném období přesahoval polovinu, projekt Výběr kvalifikovaných pracovníků byl na začátku roku 2009 pozastaven.

⁵ Bez legislativních změn tak byl od února 2012 spuštěn projekt Zrychlená procedura pro vnitropodnikově převáděné zaměstnance zahraničních investorů, který má „umožnit širšímu spektru společností využít potenciál svých nejlépe kvalifikovaných zaměstnanců v případě potřeby jejich převedení do ČR“. (Viz <http://www.mpo.cz/dokument107338.html>).



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

považovat v tomto kontextu za potenciální zdrojové země pro cirkulární pracovní migraci do Česka, kdy geografická vzdálenost, relativně dobré dopravní spojení i minimum legislativních opatření usnadňuje opakovaný přeshraniční pohyb (Skeldon 2012). Česká republika se rozhodla otevřít trh práce pro občany Rumunska a Bulharska ihned po jejich vstupu do Evropské unie v roce 2007, tedy v období, kdy v Česku rostla poptávka po zahraničních zaměstnancích. K atraktivitě Česka zřejmě přispěla i přetrvávající omezení pracovní migrace ze strany řady států EU a posléze i nerovnoměrné dopady ekonomické krize, která se silněji projevila zejména v tradičních cílových zemích pro migraci z Rumunska a Bulharska (Španělsko, Řecko, částečně Itálie). Vzrostla tak skupina potenciálních zahraničních pracovníků ochotných přijmout pozice na sekundárním/terciárním trhu práce a jejichž vstup není – a nemůže být – migrační politikou českého státu regulován. Právě občanství EU se ukázalo v průběhu ekonomické krize jako jeden z podstatných faktorů ukazujících vliv i limity dopadů státních politik.

Vývoj počtu zahraničních zaměstnanců podle statistických dat

Následující kapitola popisuje období, kdy byly výše popsané politiky implementovány, na základě dostupných dat o počtu zaměstnaných cizinců. Kromě celkového vývoje zvláštní pozornost věnována vývoji počtu jednotlivých skupin cizinců s odlišným postavením na pracovním trhu. Data ukazují vývoj, který končí rokem 2011, kdy došlo ke změně správy databází na Úřadech práce, v důsledku čehož nejsou do současnosti (2015) novější data o zahraniční zaměstnanosti v Česku dostupná.

V roce 2009 došlo k pozastavení dlouhodobého nárůstu počtu zahraničních zaměstnanců a následnému výraznému propadu *celkového počtu* cizinců na trhu práce v Česku. Následný vývoj zůstal relativně vyrovnaný, od roku 2010 počet cizinců-zaměstnanců opět stoupá. Při srovnání roku 2006 a 2011 – tedy dva roky před vypuknutí ekonomické krize a tři roky po jejím začátku – stoupl celkový počet registrovaných cizinců v pozici zaměstnanců o více jak 15 procent. Nejviditelnějším dopadem ekonomické krize tedy nebylo pozastavení pracovní migrace, ale její proměna, jak ukazuje graf 1 níže. Na jedné straně výrazně poklesl počet

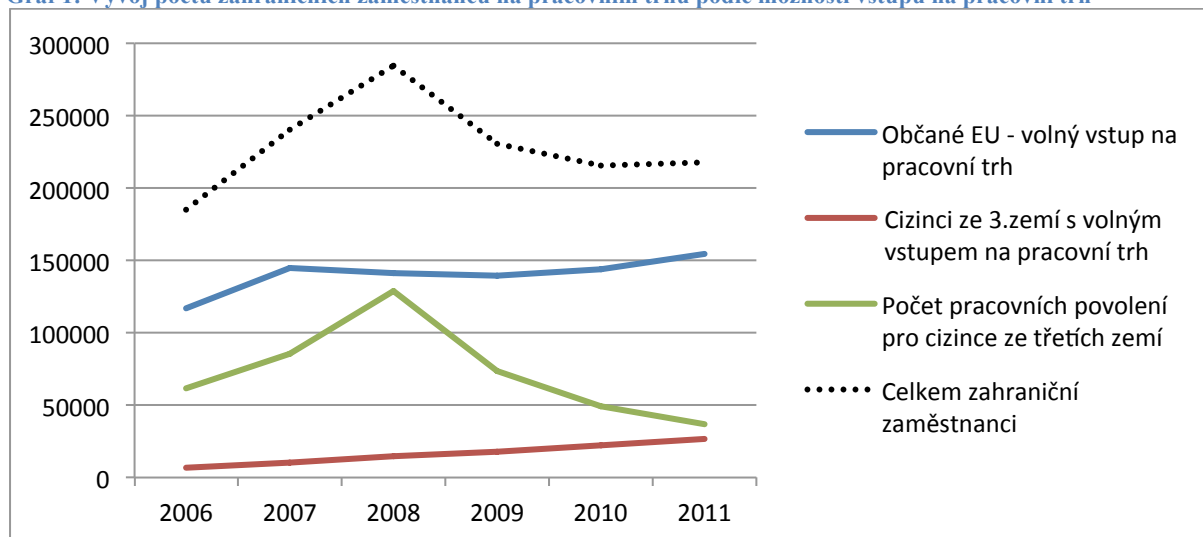


OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

občanů třetích zemí, u kterých se vyžaduje povolení k zaměstnání, a na straně druhé stoupl počet těch cizinců, jejichž vstup na trh práce není ze strany státu regulovaný – občané EU a občané třetích zemí, jimž jejich typ pobytu umožňuje volný vstup na pracovní trh (nejčastěji jde o držitele povolení k trvalému pobytu).

Graf 1: Vývoj počtu zahraničních zaměstnanců na pracovním trhu podle možnosti vstupu na pracovní trh



Zdroj dat: MPSV. Zpracování vlastní.

Výše popsané ilustruje silný dopad změny migračních politik na ty, na něž jsou cíleny, ale jejich velmi omezený dopad na celkovou zaměstnanost. Mění se poptávku po zahraničních pracovnících zachytíme přesněji při analýze zahraniční zaměstnanosti *v jednotlivých sektorech* (podobně Horáková 2011).

Mezi sektory s nejvyššími počty zahraničních zaměstnanců v Česku patří zejména stavebnictví a průmysl, v posledních letech pak roste význam služeb (viz tabulku 1 a grafy níže). Mezi lety 2006 a 2008 došlo k největšímu nárůstu absolutních počtů zahraničních pracovníků ve zpracovatelském průmyslu a stavebnictví, v těchto sektorech také došlo po roce 2009 k nejvýraznějšímu propadu. Vývoj celkového počtu cizinců zaměstnaných ve *zpracovatelském průmyslu* relativně kopíroval celkovou zaměstnanost v tomto sektoru (grafy



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

5 a 6), po prudkém poklesu okolo roku 2008 se situace stabilizovala a v roce 2011 je patrný mírný nárůst. Pokles cizinců ze třetích zemí byl provázen nárůstem zaměstnanců ze zemí EU, zpracovatelský průmysl tak zůstal sektorem s největším absolutním počtem cizinců.

Ve *stavebnictví* byl nárůst a pokles zaměstnávání výraznější, byť celková zaměstnanost ve stavebnictví neprošla tak výrazným vývojem (viz graf 6). I když stavebnictví zažilo výrazný ekonomický pokles, počty zaměstnaných klesají graduálně od roku 2009, absolutní celkové počty zaměstnaných v Česku klesaly výrazně mírněji, než jak tomu bylo u cizinců.⁶

Tabulka 1: Vývoj celkového počtu cizinců na českém pracovním trhu podle sektorů (CZ-NACE).

Sektor Rok:	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zpracovatelský průmysl	64 600	93 928	102 922	67 704	66 030	68 181
Stavebnictví	40 411	52 661	69 076	46 823	35 620	29 554
Obchod a opravy	16 723	19 396	23 794	24 455	24 836	26 122
Věda, výzkum, technika	x	x	19 846	15 774	13 926	15 018
Administrativa	x	x	8 746	13 541	13 717	14 448
Informace a komunikace	x	x	7 267	8 486	9 945	10 572
Doprava, skladování, pošty a telekomunikace	5 027	6 623	7 909	6 540	6 631	7 733
Hotely a restaurace	3 950	4 751	6 169	6 437	6 571	7 494
Nemovitosti, pronájem a služby pro podniky	30 864	35 728	9 119	11 304	7 761	7 437
Zdravotnictví, veterinární a sociální činnosti	4 670	5 025	5 514	6 055	6 487	6 930
Školství	3 104	3 587	4 197	4 635	5 272	5 858
Dobývání nerostných surovin	4 194	3 892	4 018	3 854	4 172	4 459
Zemědělství, myslivost	3 663	4 262	4 639	4 542	3 327	3 161
Peněžnictví a pojišťovnictví	1 426	1 913	2 377	2 545	2 834	3 103
Ostatní	6 443	8 290	8 958	8 011	8 224	7 766

Zdroj dat: MPSV (Úřad práce). Výpočet vlastní.

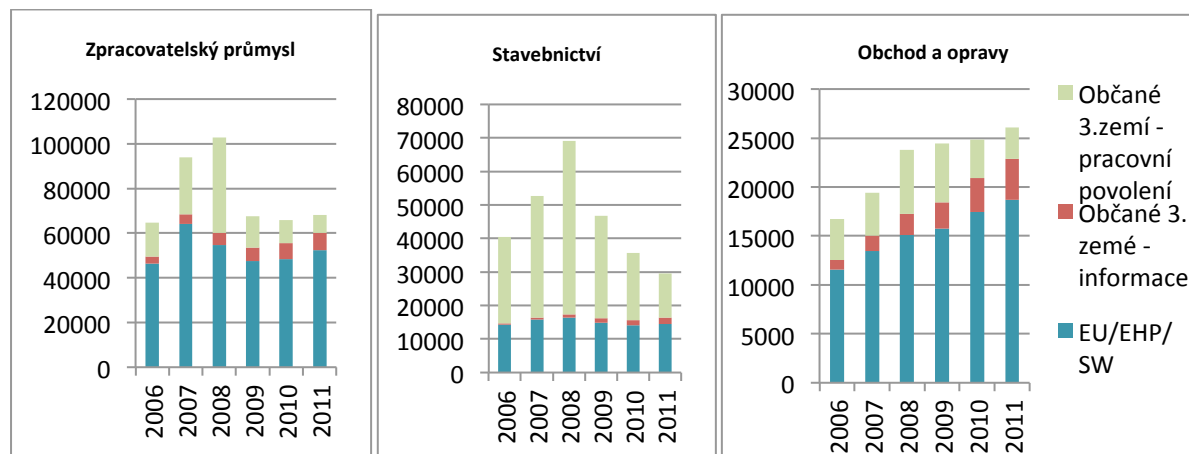
⁶ Lze předpokládat, že ve výpovědní hodnotě statistik o celkové zaměstnanosti hraje roli vysoký podíl neformálního zaměstnání v tomto sektoru.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

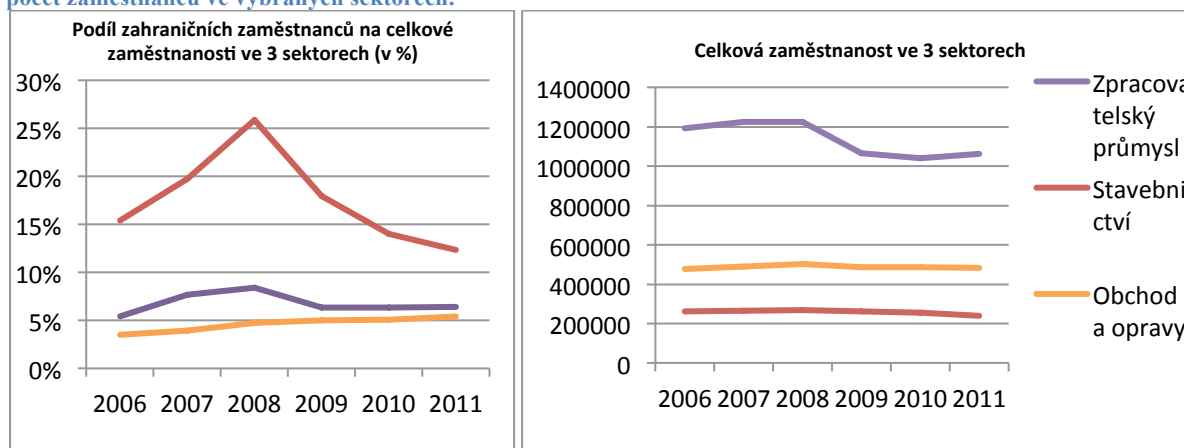
PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Grafy 2–4: Přehled vývoje počtu zaměstnaných cizinců ve vybraných sektorech (CZ-NACE)



Zdroj dat: MPSV (Úřad práce). Výpočet vlastní.

Grafy 5 a 6: Podíl zahraničních zaměstnanců na celkové zaměstnanosti ve vybraných sektorech a celkový průměrný počet zaměstnanců ve vybraných sektorech.



Zdroj dat: MPSV (Úřad práce). Výpočet vlastní.

Zdroj dat: ČSÚ. Výpočet vlastní.

Pozn.: U prvního grafu (5 – Podíl zahraničních zaměstnanců na celkové zaměstnanosti) jde o velmi orientační čísla – zatímco celková zaměstnanost je přepočítávána na úvazky, u cizinců jde o počet osob ke konci daného roku.

Podrobnější vysvětlení změny zaměstnanosti by vyžadovalo hlubší sektorovou analýzu, která by tato data propojovala nejen s celkovým vývojem, ale i s charakterem a způsobem zaměstnávání v jednotlivých sektorech (srov. např. Anderson, Ruhs 2010). Rozdělení na sektory nicméně poukazuje na nerovnoměrný vývoj v zahraniční zaměstnanosti. Odkazuje na to, že v některých oblastech poptávka po zahraničních zaměstnancích rostla (nebo výrazněji



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030

Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

neklesla) i v době ekonomické krize, přičemž podstatnou roli zde zřejmě sehrála možnost zaměstnání cizinců, jejichž vstup na pracovní trh není ze strany státu regulovaný. Podobně jako v zahraničí (Castles 2010, 2011) jde zejména o služby (obchod, pohostinství, zdravotnictví nebo administrativa), kde i v době ekonomického poklesu podíl zahraničních zaměstnanců neklesá. V tomto případě nicméně šlo primárně o zaměstnance, kteří ke vstupu na pracovní trh nepotřebují pracovní povolení.⁷

Jestliže rozložení zahraničních zaměstnanců mezi sektory spíše odráží vývoj ekonomické situace než migračních politik, u *kvalifikační struktury pozic*, na kterých cizinci pracují, se tyto dva faktory mísí. Naprostá většina cizinců ze třetích zemí tedy v Česku pracovala na základě pracovního povolení, které explicitně neupřednostňuje určité skupiny migrantů, existuje u nich nicméně značný prostor pro správné posouzení. Podle statistik byl do roku 2008 nejvyšší nárůst u pozic, které vyžadují nižší kvalifikaci, přičemž mezi zaměstnanci přicházejícími na pozice vyžadující nízkou nebo minimální kvalifikaci přicházeli často zaměstnanci ze třetích zemí s pracovním povolením vázaným na konkrétní pracovní místo, jak ukazují grafy níže. Po roce 2008 došlo k nejvýraznějšímu snižování počtu zaměstnaných cizinců právě u těchto kvalifikovaných pozic. I když šlo nadále o pracovní místa, kde byli cizinci zaměstnáváni nejčastěji, jejich podíl na celkové zaměstnanosti zahraničních pracovníků klesá. Naopak, absolutní počty cizinců pracujících na kvalifikovaných pozicích rostly i v době ekonomického poklesu, jak ukazuje graf 7.

Pokles počtu cizinců ze třetích zemí s nízkou kvalifikací souvisí zřejmě jak se státními politikami, tak i s poklesem poptávky po zahraničních pracovnících na nízko-kvalifikovaných pozicích – naopak nárůst počtu cizinců ze zemí EU pracujících na nízko-kvalifikovaných pozicích může odrážet, že cizinci z těchto zemí částečně nahrazují pracovníky ze třetích zemí zejména na dočasných nízko-kvalifikovaných pozicích (jak se již v současnosti ukazuje v některých lokálních studiích).

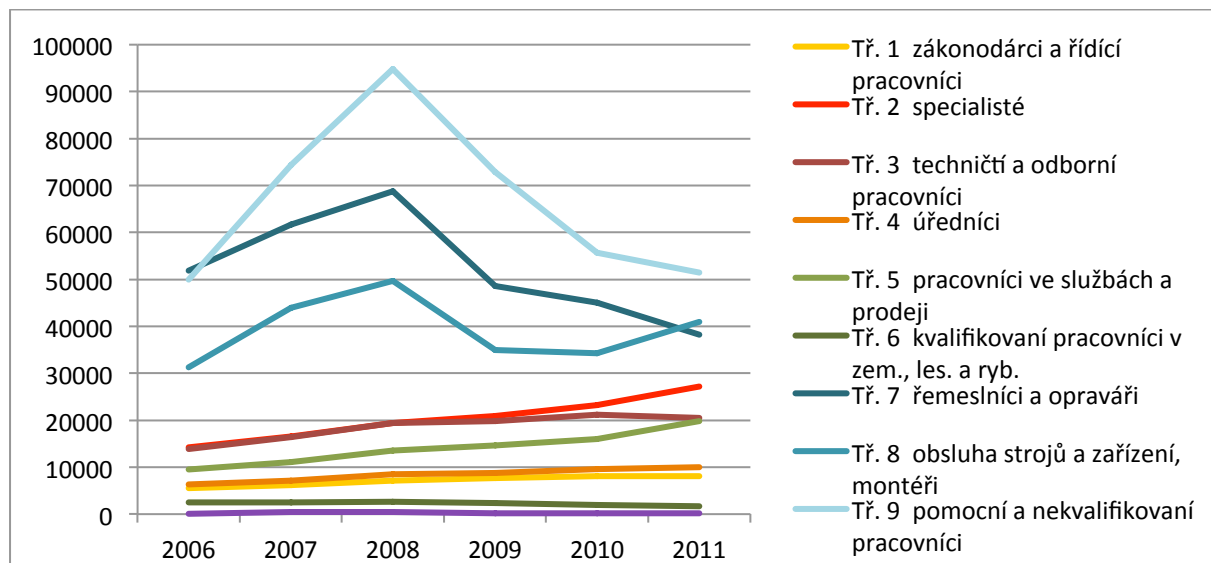
⁷ Statistický pokles počtu cizinců v pozicích zaměstnanců nemusí nutně znamenat jen jejich odchod z pracovního trhu, ale může jít o jiné formy zaměstnání, které ve statistikách, se kterými je zde pracováno, zachyceny nejsou (OSVČ, aj.)



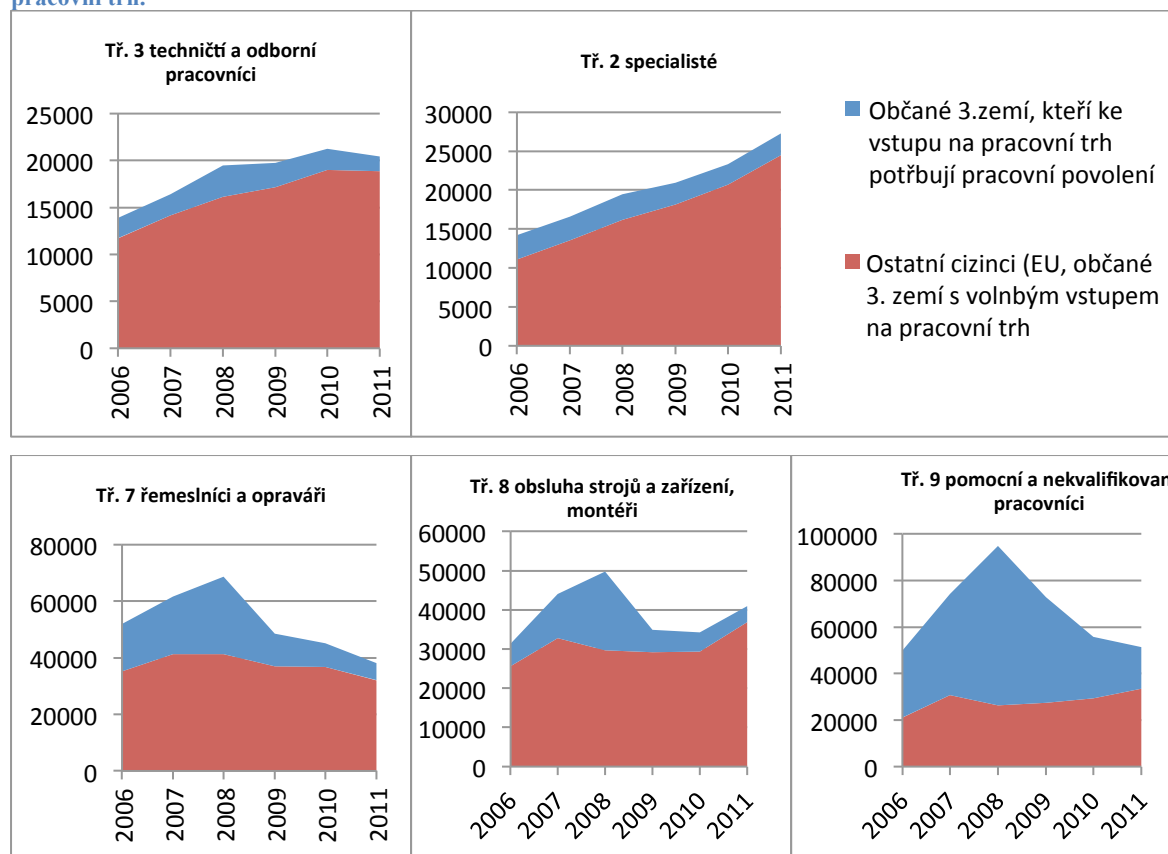
OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Graf 7: Vývoj počtu zahraničních zaměstnanců podle kvalifikace.



Grafy 8–12: Vývoj počtu zahraničních zaměstnanců ve vybraných kvalifikačních třídách podle možnosti vstupu na pracovní trh.



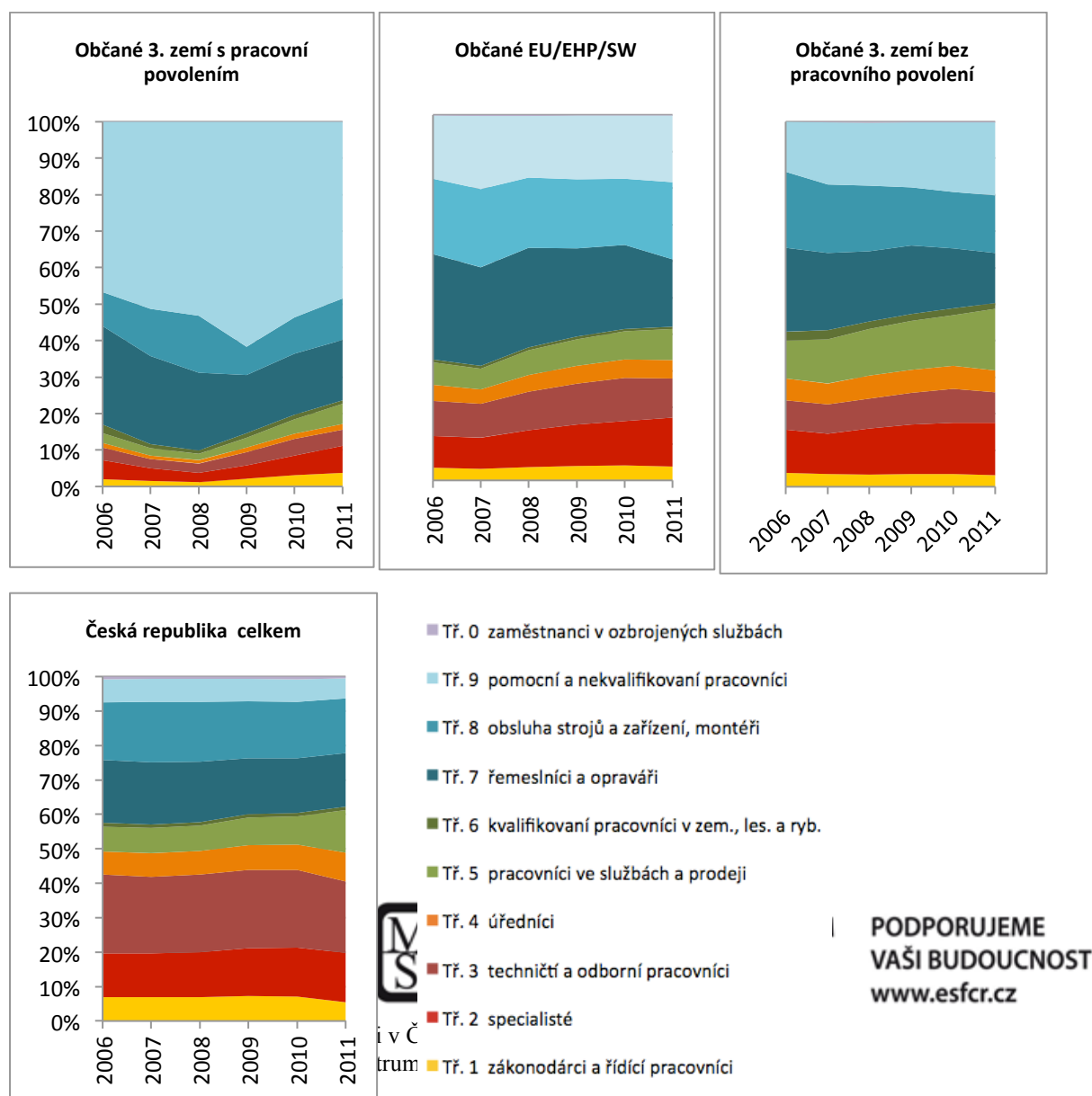
OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

Toto se promítlo i do kvalifikační struktury pozic, na kterých cizinci pracují, a to zejména u občanů třetích zemí. Narůst podílu cizinců ze třetích zemí pracujících na pozicích vyžadujících vyšší kvalifikaci je nicméně třeba vidět v kontextu celkového poklesu cizinců-zaměstnanců ze třetích zemí, v absolutních číslech k nárůstu nedošlo (srov. Horáková 2010 – Leontiyeva 2011). Přesto je mezi všemi skupinami cizinců vyšší podíl osob pracujících na nízko-kvalifikovaných pozicích než u populace jako celku. Toto platí i pro občany třetích zemí, kteří získali trvalý pobyt, a tedy lze očekávat, že se v Česku dlouhodobě usadí. U této skupiny by rozdíl oproti obyvatelstvu jako celku bylo možné vnímat jako určité varování – vnímáme-li socio-ekonomické postavení jako jednu ze zásadních podmínek rovného postavení ve společnosti, nejde o indikátor potenciální sociální stratifikace?

Grafy 13-16: Rozložení kvalifikačních tříd podle možnosti vstupu na pracovní trh.



Postavení cizinců na pracovním trhu v letech 2011/2012

Výše popsané ukazuje celkovou situaci na přelomu let 2011/2012, kdy byl realizován výzkum, který stojí v centru pozornosti tohoto článku – do roku 2011 došlo k poklesu zaměstnání cizinců ze třetích zemí, nikoliv však k výraznému poklesu celkové zahraniční zaměstnanosti. Vzrostl počet cizinců-zaměstnanců ze zemí EU, částečně došlo k posunu v poptávce zahraničních pracovníků mezi jednotlivými sektory. Došlo k výraznému posunu ve vnímání pracovní migrace – a to jak na úrovni přípravy nových politik, tak ve způsobu implementace existujících pravidel.

V roce 2011 byl Ministerstvu vnitra České republiky předložen strategický dokument *Nový systém ekonomické migrace*, který se stal podkladem pro přípravy cizinecké legislativy. Pracovní migrace je zde podmíněna její „*přínosností pro českou společnost*“, přičemž

„[H]odnocení přínosnosti je v rámci účelu zaměstnání spojeno s posouzením situace na trhu práce (tzv. test trhu práce). Cílem pobytu za účelem zaměstnání je obsazení volných pracovních míst neobsaditelných jinak“ (Nový systém ekonomické migrace, 2011, zvýraznění doplněno).

V roce 2012 je Ministerstvem práce a sociálních věcí vydán metodický pokyn k vydávání povolení k zaměstnávání občanů mimo země Evropské unie, který upřesňoval podmínky vydávání a prodlužování pracovních povolení s na omezit zaměstnávání cizinců ze třetích zemí na pozicích vyžadujících nižší kvalifikaci⁸.

I když s sebou ekonomická krize přinesla zavedení nových opatření s cílem omezit pracovní migraci, přesto v českém migračním systému zůstává centrálním nástrojem vydávání pracovních povolení. Hlavním nástrojem pro hodnocení *přínosnosti* tedy zůstává test trhu

⁸ Nevydávat nová povolení k zaměstnání na volná pracovní místa, u nichž zaměstnavatelé požadují nižší stupeň kvalifikace, než je ukončené středoškolské vzdělání s maturitou.

S ohledem na situaci na trhu práce prodlužovat dobu platnosti povolení k zaměstnání podle stupně kvalifikace požadované pro výkon zaměstnání, na které je povolení vydáno:

- nižší vzdělání než středoškolské s maturitou – prodloužení až na dobu 6 měsíců,
- středoškolské vzdělání s maturitou – prodloužení až na dobu 12 měsíců,
- vysokoškolské či vyšší odborné vzdělání – prodloužení až na dobu 24 měsíců.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

práce realizovaný pracovními úřady. Obsaditelnost pracovního místa se odvíjí od vztahu mezi místním posuzujícím úředníkem a zaměstnavatelem, dokazujícím *potřebnost* daného zaměstnance. Tímto se jednak z pole utváření migračních politik dostáváme ke způsobu jejich implementace. Zároveň se však dostáváme k zásadní otázce, která je jedním z hlavních problémů tohoto článku – jak je tato „neobsaditelnost“ a potažmo tedy vnímaná přínosnost/potřebnost pracovní migrace definována? Na tuto otázku se budeme podrobněji zaměřovat na příkladu vývoje zaměstnávání občanů třetích zemí v době ekonomické krize.

Část II

Kdy je migrant „potřebný“?

Potřebnost zahraničních zaměstnanců je obvykle vysvětlována nedostatkem zaměstnanců, kteří by přijali určitou práci nebo kteří by měli odpovídající kvalifikaci (viz např. Platonova, Urso 2012). Pod nedostatkem místních pracovníků a „potřebou“ nabírání zahraničních zaměstnanců je nicméně třeba vidět jen jednu z možných strategií, kterou zaměstnavatelé reagují na nemožnost získat zaměstnance s požadovanými charakteristikami – jak ukazuje například Ruhs a Anderson (2010), poptávka ze strany zaměstnavatelů vypovídá stejně o aktuálním nedostatku zaměstnanců jako o vědomí možnosti, jak danou situaci řešit, aniž by bylo nutné např. zvyšovat ohodnocení nebo měnit systém výroby. Deklarovaná absence zaměstnanců je spoluutvářena vědomím, že je možné najít zaměstnance s odpovídajícími schopnostmi. Ty přitom nemusí odrážet jen nedostatek adekvátního vzdělání a znalostí nutných pro výkon zaměstnání, ale i dalších „měkkých“ schopností jako ochotu přijmout určité pracovní podmínky, pracovní nasazení nebo způsob chování a vystupování (Ruhs 2008, Ruhs a Anderson 2010).

Jinými slovy: poptávka po zahraničních zaměstnancích je spoluutvářena charakteristikami této skupiny. Jak ukazoval již ke konci 70. let Piore (1979), v ochotě migrantů přijímat určité pracovní pozice spojené s horším sociálním statutem, vyšší flexibilitou nebo nižšími mzdami hraje podstatnou roli odlišný referenční rámec, který mají zejména krátkodobí migranti obvykle k zemi původu. Stejně tak ale může být ochota přijmout určité podmínky, díky které



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

je migrant vnímán jako lepší nebo kvalitnější pracovník, spoluutvářena legálním statutem migranta, který např. limituje jeho možnosti výběru a činí ho závislejším na jeho zaměstnavateli (Anderson 2013, podobně MacKenzie, Forde 2009).

Existující výzkumy zaměřené na postavení cizinců pracujících na nízko-kvalifikovaných pozicích v České republice obvykle poukazovaly na to, že tito cizinci pracují na sekundárním trhu práce, tedy na pozicích, které jsou v těchto výzkumech definovány jako často obtížně obsaditelné nebo pro české občany nelákové (Gabal 2007, Stehlíková Konopásková 2007, Leontiyeva, Vojtková 2007, Čaněk, Grygar 2007, Pořízková 2009, aj). Např. podle Kofroně (2007) byl v roce 2006/2007 hlavním důvodem k zaměstnávání cizinců nedostatek vhodných pracovníků. U pozic s nižší vyžadovanou kvalifikací, byla z pohledu zaměstnavatelů dále významná ochota pracovat přesčas, v nestandardních časech a za nižší mzdy. Otázka utváření poptávky po zahraničních pracovnících a otázka segmentace českého trhu práce v kontextu konkurence byla analyzována Hofírkem a Nekorjakem (2008). Ti vyšli teoreticky z prací M. Pioreho a E. Bonacich a rozlišují odlišné důvody pro preferenci zahraničních zaměstnanců na nízko-kvalifikovaných pozicích, spojovány nejčastěji s celkovým „nedostatkem“ pracovníků, a na pozicích vyžadujících specifickou kvalifikaci, kde je zájem podmíněn absencí osob, které by měly požadovanou kvalifikaci (Hofírek, Nekorjak 2008). Rakoczyová (2007) charakterizuje pozice na sekundárním trhu práce, kde jsou zaměstnaní zahraniční pracovníci, jako pozice nižší kvality, „*kteřé nejsou pro české pracovníky přijatelné*“ – ochota přijmout nižší mzdové podmínky, horší pracovní podmínky, vyšší úrazovost, zaměstnání na dobu určitou a různé typy zkrácených úvazků, nízká míra zapojení do kolektivních vyjednávání. Upřednostňování zahraničních zaměstnanců se objevilo okrajově spíše ve studiích zaměřených na osoby ohrožené sociální exkluzí (např. World bank 2008).

V následujícím textu na tyto výzkumy částečně navážeme. Podrobněji se nicméně zaměříme na to, jak se proměňovala „poptávka“ po zahraničních zaměstnancích v období ekonomické krize. Důraz bude kladen na roli, kterou v tomto procesu sehrály změny migrační politiky cílené na omezení zaměstnávání cizinců. Specificky se zaměříme na pozice vyžadující nižší



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

kvalifikaci – tedy pozice, na kterých bylo na počátku krize zaměstnáno nejvíce cizinců a na které byly nejsilněji cíleny změny migračních politik.

Metodologie

Následující část textu se opírá především o výstupy kvalitativního výzkumu, realizovaného v období od listopadu 2012 do června 2013 mezi zaměstnavateli, cizinci-zaměstnanci ze třetích zemí a dalšími aktéry.⁹ V textu vycházíme především z rozhovorů se zaměstnavateli z průmyslového sektoru (automobilový průmysl a jejich subdodavatelé, šití, elektronika), kteří v době realizace výzkumu zaměstnávali cizince ze třetích zemí, kteří k práci potřebují pracovní povolení, a rozhovorů se zaměstnanci Úřadů práce. Jak bylo popsáno v části věnované statistikám, je průmysl sektorem s trvale vysokým počtem zaměstnaných cizinců. Značnou část respondentů tvořili zaměstnavatelé z firem navázaných na automobilový průmysl, sektor, pro který je charakteristická relativně vysoká míra numerické a funkční flexibility – tedy na jednu stranu potřeba udržet základ zaměstnanců s určitou kvalifikací (a rozšiřovat ji), na druhou stranu být schopni pružně reagovat na aktuální poptávku.

Rozhovory se zaměstnavateli byly realizovány obvykle se zástupci personálního oddělení, kteří mají bezprostřední zkušenost s procesem nábory zahraničních zaměstnanců, případně s osobami, které o výběru a nábory zahraničních zaměstnanců rozhodují, dále byly realizovány rozhovory se dvěma pracovními agenturami. Rozhovory se zaměřovaly na důvody zaměstnávání cizinců, poptávku po zahraničních pracovnících a její vývoj v posledních letech, proces nábory, obsazování a udržení pozic cizinců, zhodnocení nastavení legislativy a spolupráce se státními institucemi. Regionálně byly pokryty regiony (respektive města) s vysokým podílem zahraničních zaměstnanců, i regiony, kde je zastoupení cizinců poměrně nízké. Ve stejných regionech byly realizovány rozhovory se zaměstnanci Úřadu práce – oddělením zaměstnanosti, které mělo na starost zaměstnávání cizinců. Tyto rozhovory se zaměřovaly na kritéria pro vydávání a prodlužování pracovních povolení a na informace

⁹ V rámci výzkumu bylo realizováno 17 rozhovorů se zaměstnavateli, 18 s cizinci-zaměstnanci, 10 s úřady práce a dalšími aktéry (zástupci nevládního sektoru a státní správy).



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

potřebné pro zasazení dat do širšího kontextu vývoje zaměstnávání cizinců v posledních letech.

Rozhovory byly nahrávány a přepisovány. U citací je uváděna pouze základní identifikace respondenta bez rozlišení genderu, bližší specifikace je uváděna jen tam, kde je potřebná pro porozumění kontextu. Vzhledem k důležitosti zachování anonymity respondentů (v případě velkých zaměstnavatelů někdy stačí kombinace sektorů s např. občanstvím zaměstnanců) nejsou respondenti číslováni. V případě, že je uvedeno více citací za sebou, jde vždy o různé respondenty.

Zaměření výzkumu primárně na zaměstnance-cizince může vytvářet dojem, že dotazovaní zaměstnavatelé cizince a priori upřednostňují nebo se na zaměstnávání cizinců zaměřují – v žádné z dotazovaných firem nicméně cizinci netvořili většinu ani zde nebyla výroba rozdělena.

Motivace k zaměstnání cizinců

Většina respondentů-zaměstnavatelů začala cizince ze třetích zemí nabírat mezi lety 2005 a 2007. Do té doby tvořili většinu zaměstnanců čeští občané, případně další občané EU (Slovenska, resp. Polska). Rozsáhlé náborů pracovníků ze třetích zemí probíhaly nicméně ve většině podniků až v letech 2006 a 2007 ve spojitosti s nárůstem zakázek a tedy nutností rychlého obsazení pracovních míst/reakce na výkyvy ve výrobě. Jako primární motivaci uváděli zaměstnavatelé nedostatek „českých“ zaměstnanců. Od všech zaměstnavatelů zaznívalo, že upřednostňují místní zaměstnance, eventuálně občany EU, teprve následně zaměstnávají cizince z třetích zemí – a to nejen kvůli komplikované administraci pracovních povolení pro občany třetích zemí, ale i snazší komunikaci bez jazykové a kulturní bariéry aj.

Nedostatek potenciálních českých zaměstnanců v tomto období byl při zpětném zhodnocení vysvětlován relativně vysokou mírou zaměstnanosti a širší nabídkou pracovního uplatnění v daném regionu (část českých zaměstnanců odcházela na lépe placené pozice) a neochotou



evropský
sociální
fond v ČR



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

ze strany „Čechů“ přijímat nabízená pracovní místa. Důvody nižšího zájmu o tyto pozice, které respondenti uváděli v rozhovorech, byly především kombinací výše mzdy a pracovních podmínek:

- Náročné nebo „nepříjemné“ pracovní podmínky, a to zejména směnný provoz, případně spojený s nepravidelným navýšením práce (práce o víkendu aj); těžká, fyzicky náročná práce – přičemž nešlo jen o podmínku dobré fyzické kondice, ale i nerovnoměrné fyzické zatížení vedoucí k nemocem z povolání, které se projevuje i po poměrně krátké době (klouby, šlachy aj.), jednotvárná práce.
- Relativně nízké mzdové ohodnocení. Ani v jednom z případů ve výzkumu nicméně pracovníci nedostávali např. minimální mzdu. Hrubá mzda obvykle začínala na 11–12 tisících, v některých případech po zaučení okolo 16 tisíc¹⁰, často s určitou, alespoň zaměstnavateli proklamovanou, možností navýšení. Z perspektivy zaměstnavatelů nešlo o snižování nákladů na mzdy, ale spíše o ochotu cizinců přistoupit na mzdové ohodnocení nabízené za danou práci.¹¹
- Omezená možnost kariérního postupu.
- Nutnost dojíždění do práce. Neochotu dojíždět do práce byla některými zaměstnavateli vnímána jako „lenost“ potenciálních zaměstnanců (neochota dojíždět na krátké vzdálenosti i přesto, že zaměstnavatel zařídil dopravu). Na druhé straně někteří zaměstnavatelé vyjadřovali porozumění pro to, že na delší vzdálenosti přestává být dojíždění ve spojitosti s relativně nízkými mzdami ekonomicky výhodné.

Oblasti, kde jsou zaměstnanci-cizinci, respektive některé skupiny z nich, považováni za „lepší pracovníky“ odrážejí potřebu rychle a flexibilně přizpůsobovat rozsah výroby aktuální poptávce, což se promítá do potřeby práce přes čas a najímání pracovníků na dočasnou dobu, na stranu druhou disponovat i potřebným jádrem pracovníků, kde nedochází k tak vysoké

¹⁰ Jak bylo zmíněno v metodologii, v několika případech byly vedeny rozhovory jak s cizinci, tak se zaměstnavateli – v těchto případech se vždy potvrdilo, že mzdy uváděné zaměstnavateli odpovídají reálným mzdám, které cizinci následně dostávali.

¹¹ Podobně i jeden respondent z Úřadu práce: „Na těch pozicích nutně nemusí být nižší platy, někdy si cizinci i třeba vydělají víc než Češi, jde o tu směnnost, ochotu pracovat přesčas.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

fluktuaci. V kontextu globální soutěže a nadnárodního charakteru řady firem je tento vývoj spojen se silným tlakem na snižování mzdových nákladů. Lepší pracovník často znamená pracovník, který je ochotný přijmout určité pracovní nebo mzdové podmínky.

Mechanismy nabírání zahraničních zaměstnanců ze třetích zemí před rokem 2009

Nárůst počtu zahraničních pracovníků, jak též ukázaly grafy v úvodní části, byl velmi rychlý. Respondent z agentury práce popsal vývoj v roce 2007 následovně:

„[T]o se vozilo ve velkém, to byly autobusy a vlaky lidí z Ukrajiny. A když Ukrajina nestačila, tak se vozil Vietnam, Mongolsko...“

Nábory, které probíhaly v období do přelomu let 2008/2009 byly obvykle (spolu)organizovány zprostředkovateli. Nejčastěji byly označovány jako „agentury“, byť správná forma nemusela odpovídat agentuře práce. (Vzhledem k rozšíření použití mezi respondenty bude termín v tomto smyslu použit i dále v textu.) Většina zaměstnavatelů nabírala cizince-občany třetích zemí jako větší skupiny stejného občanství. Kromě náborek byly agentury odpovědné za zařazení veškerých náležitostí pro práci a pobyt v ČR; jen v některých případech zaměstnavatelé spolupracovali na zajištění ubytování. Ve většině případů měli zaměstnavatelé minimální požadavky na vzdělání nebo předchozí pracovní zkušenost. Explicitní kritérium bylo formulováno jen v jednom případě, a to „*aby u podobného typu jednotvárné práce vydrželi*“ – šlo tedy o ochotu přijmout určité pracovní podmínky spíše než o kvalifikaci nebo pracovní zkušenost.

Vysoké počty cizinců přicházejících ze třetích zemí se projeví mimo jiné v přetížení úřadů práce. V případě, že přicházejí jako zaměstnanci bylo u této skupiny vydání pracovního víza podmíněno předchozím vyřízením pracovního povolení. Zkušenost s jejich vyřízením (a mnohdy i její deskripce) byla ve výpovědích jednotlivých respondentů z Úřadů práce velmi podobná:

„Byli jsme jak továrna.“

„[T]o nám přinesli 300, 400 žádostí najednou. Zároveň byly značné tlaky na to, abychom jich stihli vyřídit co nejvíce..., my jsme to vyřizovali jak na běžícím páse.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Tlak na uspokojení poptávky ze strany zaměstnavatelů se projevoval i v nízké míře kontroly vydávaných pracovních povolení. Úřady práce přiznávaly, že v tomto období neměly zcela přehled o tom, kolik z pozic, na které byla vydána povolení, je reálně obsazeno.

I když nábor probíhal z velké části přes zprostředkovatele („agentury“), cizinci nebyli vždy přes agenturu následně zaměstnáni. Míra využití agenturního zaměstnání závisela na charakteru výroby i firemní tradici, v některých v případech se také vyvíjela v čase, ve dvou případech zaměstnavatelé od začátku upřednostňovali zaměstnání v kmeni, v jednom případě přistoupili k zaměstnávání v kmeni v důsledku negativní zkušenosti s pracovní agenturou. Téměř vždy byli nicméně cizinci zaměstnáni spolu s českými zaměstnanci, v některých případech byly zřizovány „vietnamské“ nebo „mongolské“ linky, které byly odůvodňovány snazší komunikací. Podle vyjádření zaměstnanců měli zaměstnanci-cizinci v kmeni stejné mzdy jako ostatní zaměstnanci, zároveň ale měla řada zaměstnavatelů nastavené hodnocení podle délky zaměstnání (zejména u firem, které se potýkaly s vyšší fluktuací) a výkonu. Toto nemuselo nutně znamenat znevýhodnění pro cizince, kteří nízké mzdy kompenzovali dlouhými pracovními dobami. V případě zaměstnání přes agenturu byl celkový proces nicméně často spojen s nízkou znalostí vztahů mezi pracovníky a agenturou ze strany zaměstnavatelů („*neznáme podmínky agentur*“), vysvětlovanou nejčastěji tím, že toto nespadá do jejich kompetencí, nezájmem nebo jazykovou bariérou.

Ve většině případů agentura pro každou větší skupinu zajišťovala i takzvaného „koordinátora“, který vedle překladů pomáhal cizincům se zařizováním potřebných dokumentů – tedy vyřizoval pracovní povolení, v případě potřeby doprovázel cizince při vyřizování dokumentů a zajišťoval další poradenské služby (překlady, zdravotní pojištění). Tyto služby byly nicméně velmi omezené. Zejména pokud byli cizinci zaměstnáni jako kmenoví zaměstnanci, byl tento člověk přímo placený zaměstnavateli, někdy byla pozice součástí služby zajištěné agenturou. Ne zcela jasně vymezená role koordinátora a nízká kontrola ze strany zaměstnavatele (ať už kvůli jazykové bariéře nebo nízkému zájmu)



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

vytvářela prostor pro to, že – jak v navazujících rozhovorech poukazovali někteří migranti a zaměstnanci NNO – někteří koordinátoři nabízeli své služby zpoplatněně.

Zvláště u skupin s velmi odlišným jazykovým zázemím přítomnost koordinátora do značné míry ovlivňovala náborů dalších cizinců, kteří nemluvili česky. Systém náboru po národnostních skupinách nebyl nicméně nutně spojen se zaměřením na jednu skupinu cizinců. Sami zaměstnavatelé často zmiňovali, že volba vycházela z dostupných kontaktů a nabídky. V řadě případů zaměstnavatelé nabírali v první fázi občany Ukrajiny nebo jiných postsovětských zemí, teprve později začali zaměstnávat občany Vietnamu nebo Mongolska.

I když původně zřejmě nebyl výběr cizinců určován jejich občanstvím, následná zkušenost se zaměstnáváním určité skupiny cizinců u řady zaměstnavatelů přístup k příslušníkům daného občanství utvářela. Docházelo k *etnizaci* určitých vlastností nebo přístupu k práci, které byly následně připisovány všem cizincům s daným původem a stávaly se kritériem pro jejich přijetí. Vnímání cizinců se stejným občanstvím mohlo přitom být v závislosti na partikulární zkušenosti daného zaměstnavatele velmi různorodé:

„Mongolci se osvědčili, proto když přijdou teď, už s trvalým pobytem, rádi je vezmeme i na úkor jiných cizinců, národností, protože s těmi moc zkušenost nemáme... Vietnamce nebereme, oni jsou malí, hubení, tu práci nezvládli fyzicky.“

Jiný zaměstnavatel (v obou případech šlo o fyzicky náročnou práci), se vyjádřil následovně:

„Jeden čas bylo hodně Vietnamců... hodně jsme je nabírali, hlavně proto, že ti mistři s nima byli hrozně spokojeni, s tím jak pracovali.“

Tento přístup nebyl přitom uplatňovaný jen na cizince ze třetích zemí:

„Když se přihlásí Slovák, že i má praxi – tak není problém, máme se Slovákama dobrou zkušenost.“

Podobná stereotypizace se nicméně objevovala i úřadů práce:

„My na to nejsme stavěný, ale takovej Vietnamec na lince, kde se montujou jemný mechanický prvky, kde šikovnej Čech stěží stihá – tak Vietnamec, když se předvádí, zvládne i dva posty naráz.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

Rozlišení obvykle vycházelo z toho z jakého státu daná skupina cizinců přišla, další charakteristiky (např. národnostní skupiny nebo gender) nebyly tematizovány.

Motivace k udržení zahraničních zaměstnanců po roce 2009

Jestliže do roku 2009 byla pracovní povolení často vydávána rychle, bez hlubších kontrol, po nástupu krize došlo k výraznému zpřísnění. U nízko-kvalifikovaných pozic se tak stalo velmi obtížné, ne-li nemožné získat pracovní povolení, výrazně se zpřísnily podmínky pro jeho prodloužování. Někde přinesly poslední vlnu zpřísnění již zmiňované metodické pokyny z roku 2012, častěji ale úřady práce považovaly tyto pokyny spíše za politické gesto, které formálně *ukotvilo* již zavedené postupy.

Prodloužení pracovního povolení na nízko-kvalifikované pozice bylo podmíněno jasně proklamovaným a doloženým zájmem zaměstnavatele o potřebnosti udržení cizince na dané pracovní pozici a intenzivním jednáním s Úřadem práce. Podle úřadů práce docházelo mezi lety 2009–2010 k vzájemnému „vyjasňování pozic“ mezi zaměstnavateli a úřady práce. Omezování¹² a následný zákaz¹³ agenturního zaměstnávání cizinců ze třetích zemí dále vedlo k tomu, že udržení zaměstnance-cizince zaměstnaného přes agenturu bylo podmíněno jeho přijetím mezi kmenové pracovníky, tedy uzavřením přímého pracovní-právního vztahu.

Z perspektivy firem, s nimiž byly realizovány rozhovory, byl nástup krize často spojen s pozastavením nebo minimalizací náborem, v některých případech propouštěním, případně reorganizací způsobu zaměstnávání v důsledku poklesu výroby. Strategie u jednotlivých firem se lišila i v závislosti na tom, kdy a v jaké míře byla daná firma zasažena ekonomickou krizí. Propouštění se týkalo primárně agenturních zaměstnanců, mezi kterými v této době převládali cizinci ze třetích zemí. Vývoj po nástupu ekonomické krize byl ve většině rozhovorů zároveň spojován s rostoucím tlakem ze strany (často zahraničních) vlastníků na snížení nákladů, konkurenceschopnost na globálním trhu. Vzhledem k charakteru sektorů a

¹² Nařízení vlády č. 64/2009 Sb. (platnost od 5. 3. 2009)

¹³ Novela zákona č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti (platnost od 1. 1. 2012)



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

pracovních pozic byla často využívaným měřítkem srovnání s náklady na pracovní sílu ve východoevropských a asijských zemích, kde jsou náklady spojené s pracovní silou, nižší:

„Největší šéf, ten říká, šetřete, šetřete, protože tam na východě otevírají více závodů.“

„To (tlak na snižování nákladů – pozn. aut.) je značný problém konkurence – nemůžeme si dovolit moc, jinak by o nás ztratila zájem naše mateřská firma.“

„Třeba v jihovýchodní Asii pracují v hodně jiných podmínkách, a je to hodně demotivující, ty nálady jsou tam úplně jiné a firma musí myslet na ty finance.“

Ve vztahu k zaměstnávání cizinců se toto projevilo důrazem na *individuální hodnocení* zaměstnanců. Časově omezená pracovní povolení umožnila snadné propouštění v době poklesu výroby. U těch, kteří zůstali, bylo na jednu stranu nutné obhájit zvýšené náklady spojené s udržení cizinců vůči vedení/vlastníkovi (administrativa, čas potřebný k vyjednávání s úřady práce). Na stranu druhou, a to především, je pro prodloužení pracovního povolení pro cizince na nízko-kvalifikovaných pozicích podstatná silná podpora ze strany zaměstnavatele při jednání s Úřadem práce. Většina zaměstnavatelů vývoj v tomto období posuzovala velmi podobně:

„Ten prosev byl takový, že tu opravdu zůstali lidi, o kterých víme, že pracují.“

Jako hlavní důvod, proč měli zájem si vybrané zaměstnance-cizince udržet, uváděli zaměstnavatelé pozitivní zkušenost s kvalitou práce (*„jsou šikovní a snaží se učit víc“*), výkonností (*„naučili se rychle, rychle dělají“*) a spolehlivostí (*„ukázali, že opravdu chtějí pracovat“*; *„jejich výkonnost, pracovitost a docházka byla na vysoké úrovni, někdy i vyšší než u českých pracovníků“*), dále byl zájem zdůvodňován investicí do příjezdu a zaučení zahraničních pracovníků (*„Ti lidi už tu byli 3–4 roky, byly zaučení, my jsme do nich investovali peníze, dorozuměli se“*). Jak parafrázoval situaci jeden z respondentů z úřadu práce:

„Díky té krizi si zaměstnavatelé mohli udělat pořádek, které ty cizince chtějí a které ne – zůstali jen ti, se kterými byli spokojeni, nabídli jim prodloužení.“

Podle zkušenosti zaměstnanců Úřadu práce to bylo často právě zaučení a výkonnost, přes kterou zaměstnavatelé zdůvodňovali zájem o zaměstnání cizinců:



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

„[Zaměstnavatelé] ukazují, jak jim s příchodem cizinců stoupla produktivita o 15 % či 20 % a [jak jim] klesla nemocnost.“

„My jsme jeli na šetření se podívat do té výroby, a to prostě vidíte ten rozdíl té rychlosti, kde jsou Češi a cizinci.“

Někteří zaměstnanci Úřadu spojovali vyšší výkonost cizinců s nižší mírou ochrany:

„Ten zaměstnavatel taky ví, že k cizinci se může chovat jinak, protože to je cizinec.“

Ve sledovaném období přitom bylo pro cizince ze třetích zemí s dočasným pobytem udržení legálního pobytu de facto závislé na udržení stávající pozice (nevydávání pracovních povolení, vysoká nezaměstnanost, minimální ochota zaměstnavatelů nabírat cizince, kteří potřebují pracovní povolení, omezená ochranná lhůta). Zaměstnanci ze třetích zemí se tak dostali pod silný tlak, aby udrželi své pracovní místo. Vyšší zranitelnost/závislost cizinců tedy nebyla primárně spojena s nižší orientací v českém prostředí nebo jazykovými znalostmi, ale vysokou mírou závislosti na zaměstnavateli vzhledem k naprosto minimální možnosti změnit zaměstnání.

„Co cizincům zbyde? Pokud nedostanou trvalý pobyt, tak budou dělat to, co dělají, za peníze, které za to dostanou.“

V tomto období tedy došlo k výrazné *individualizaci* hodnocení kvality práce a výkonu. Cizinci ze třetích zemí, kteří byli v době výzkumu zaměstnaní a podařilo se jim úspěšně projít zmíněným výběrem, přestali být vnímáni jako „dočasní zaměstnanci“, ale šlo o osoby, které na území sice pobývali s dočasným povolením k práci, ale zaměstnavateli byli vnímáni jako ti, které mají zájem udržet.

Vyjednávání

Pracovní povolení se vydávalo obvykle na rok (v roce 2012 i na kratší období) – jeho prodloužení se tak stávalo určitým momentem zlomu. I když žádost o prosloužení povolení podával cizinec, klíčovou roli zde hrál zaměstnavatel a pracovník úřadu práce jako aktéři ukazující „ne-potřebnost“ daného cizince. Podle portálu MPSV:



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

„[k]rajská¹⁴ pobočka [úřadu práce] při posuzování žádosti cizince o prodloužení povolení k zaměstnání vychází z toho, zda v daném okamžiku eviduje uchazeče o zaměstnání, pro které by konkrétní pracovní místo dosud obsazené cizincem bylo vhodné zaměstnání“¹⁵ (zvýraznění doplněno).

V době realizace výzkumu probíhala debata, zda je celková situace na trhu dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti (viz např. Stádník, Kieler 2012), přísnost posuzování se přesto mezi jednotlivými regiony lišila. Respondenty-zaměstnanci Úřadu práce byla spojována s celkovou místní situací na trhu práce, množstvím zaměstnaných cizinců a charakterem pozic, na kterých cizinci pracují, a významem zaměstnavatele pro místní trh práce. Jednotlivé Úřady práce nicméně potvrzovaly důraz na aktuální počet a skladbu nezaměstnaných potvrzovaly. Při prodlužování¹⁶ povolení na nízko-kvalifikované pozice spolupracovali úzce s místním oddělením zaměstnanosti, často byla při prodlužování prováděna výběrová řízení na pozice, kde cizinci pracovali.

Ochota ke spolupráci ze strany zaměstnavatele se stala pro Úřady práce podstatným kritériem pro prodlužování povolení. Primární cílem procesu nicméně nebyl nástup „českých“ zaměstnanců na určitou pozici, ale zaměstnání osob registrovaných na Úřadu práce. V několika případech bylo podle zkušenosti zaměstnavatele prodloužení zaměstnání přímo usnadněno nebo podmíněno ochotou zaměstnat registrované nezaměstnané:

„My jsme se snažili tomu úřadu práce vyjít nějak vstříc, třeba jsme zaměstnávali lidi s handicapem..., snažili jsme se nabídnout něco v té oblasti, aby cizinci nešli jako první.“

Podobně další respondenti-zaměstnavatelé:

„Oni nám dali podmínku, že když zaměstnáme deset Čechů, tak nám teprve povolí jednoho cizince.“

¹⁴ Oproti minulosti, kdy se prodlužování povolení rozhodovalo na úrovni místních poboček úřadu práce, bylo v době realizace výzkumu prodlužování pracovních povolení rozhodováno na krajské úrovni, místní pobočky pouze žádosti nabíraly, administrovaly a předávaly rozhodnutí.

¹⁵ http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu/zz_prodl_pp

¹⁶ Nová pracovní povolení se v době, kdy byl výzkum realizován, vydávala jen velmi výjimečně, obvykle na pozice vyžadující specifickou vyšší kvalifikaci.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Naopak neochota na toto jednání přistoupit byla ze strany Úřadu práce vnímána jako důvod k zamítnutí prodloužení:

„Pokud zaměstnavatel cíleně nebere Čechy, pak děláme průzkum trhu – nechám si vytáhnout momentální analýzu, plus vyhodnocení lidí, hledáme, posíláme – pak zamítáme.“

Konkrétní dopady – zaměstnání osob z databáze nezaměstnaných – byly nicméně zmiňovány jen v jednom rozhovoru:

„V 99 % se nám podaří někoho uplatnit – že třeba ty cizince prodloužíme všechny, ale protože tam dochází často i k nějakému přirozenému poklesu, tak ještě uplatníme toho Čecha.“

Podle zkušenosti Úřadů práce někteří zaměstnavatelé raději ukončili zaměstnávání cizinců:

„Jsou společnosti, které ukončily zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, protože nechtěly jednat, nechtěly dělat pohovory pro uchazeče..., tím nám ale zaniká možnost ty lidi (zaměstnavatele – pozn. aut.) kontaktovat, aby ho odzkoušeli, protože jinak jsou firmy obecně k uchazečům z úřadu práce skeptické.“

Naopak v jiném případě vzhledem k negativní zkušenosti od pořádání řízení ustoupil i Úřad práce:

„Z těch Čechů velká část nevydržela, pak i úřad práce pochopil, že to je nesmyslné a pro nás zbytečně náročné, neefektivní.“

Ať už šlo o přijetí dalších zaměstnanců nebo vypsání výběrového řízení, k přijímání osob registrovaných v databázi nezaměstnaných se zaměstnavatelé stavěli poměrně skepticky, jednak kvůli (domnělému) nezájmu osob, které byly k výběrovému řízení poslány, nebo negativní představě o nezaměstnaných evidovaných na úřadu práce („ti lidi z pracáku o tu práci ani zájem moc neměli“; „co posílají z pracáku, to je katastrofa“). Zároveň uznávaly, že pro tyto uchazeče to byla velmi obtížná pozice:

„Ono to je, minimálně vůči těm uchazečům vlastně nefér, protože my chceme prodloužit toho člověka, protože ho známe, stojíme o něj, ta naše snaha je ty lidi pořád neobměňovat.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

I přes omezení prodlužování pracovních povolení a problémy, se kterými se v této oblasti řada cizinců potýká, všichni dotazovaní zaměstnavatelé potvrzovali, že se jim podařilo ty cizince, o které měli největší zájem, udržet zaměstnané ve firmě. U všech firem docházelo podle zaměstnavatelů k poklesu zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, nicméně obvykle ho v posledních letech připisují spíše přirozené fluktuaci, která není nábořem dalších cizinců ze třetích zemí kompenzována. I když výzkum nenabízí dostatek dat pro komparaci (ve výzkumu chybí menší zaměstnavatelé zaměstnávající cizince), může toto odrážet lepší vyjednávací pozice velkých zaměstnavatelů v regionu, kde byla větší možnost zaměstnání dalších osob, což se projevovalo i v rámci rozhovorů s Úřady práce:

„Nemůžeme ale té firmě říct, my vám nepovolíme žádnýho cizince, protože to oni pak taky řeknou, my tady končíme.“

„Když by nebyli Mongolové v (název firmy), tak ta firma prostě půjde jinam a těch 60 % Čechů, co tam pracuje, bude bez práce.“

Zároveň ale podle vlastního vyjádření úřady práce zohledňují situaci cizince, obvykle spojenou primárně s přítomností rodiny:

„[Zohledňujeme] to integrační hledisko, že tady jsou dlouho, nebo jejich rodinnou situaci.“

Při prodlužování povolení je tedy značný prostor pro správní uvážení. I když se postup mezi jednotlivými pobočkami liší, respondenti z úřadů práce vnímali výběrová řízení jako jednu z možností, jak úžeji komunikovat se zaměstnavateli a umístit alespoň některé uchazeče registrované v databázi úřadu práce. Nástroj, který měl primárně sloužit k regulaci pracovní migrace tak nahrazoval absenci nástrojů v oblasti zaměstnanosti – a to jak prostoru pro přímé vyjednávání se zaměstnavateli, tak i zrušení některých nástrojů, které toto usnadňovaly (např. povinnost hlásit volná pracovní místa).



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Hodnocení legislativního vývoje

Vedle výše popsaných zpřísnění v procesu prodlužování pracovních povolení měli zaměstnavatelé aktuální zkušenost s dopady popsaných metodických pokynů – omezení doby, na kterou jsou vydávána pracovní povolení na nízko-kvalifikované pozice, na půl roku, omezení pracovních cest a zavedení povinné nostrifikace.

Ve většině případů nebyli zaměstnavatelé seznámeni s procesem vyřizování pobytových povolení. V tomto ohledu se velmi lišil přístup firem, které zaměstnávaly cizince na nízko-kvalifikovaných pozicích, s těmi, které zaměstnávaly na pozicích vyžadujících specifickou kvalifikaci, žádanou v globálním kontextu, které pro tyto cizince zajišťovaly celkové vyřízení pobytových dokumentů a hodnotily výše popsaný vývoj velmi kriticky. Mezi těmi, kteří zaměstnávali cizince na nízko-kvalifikovaných pozicích, měl podobnou zkušenost jen jeden respondent:

„Náš stát uměl vymyslet perpetuum mobile [podrobný popis jednotlivých kroků a lhůt]. Nesmysl. Zatěžujeme státní správu navzájem, státní správa nestíhá, nezvládá...“

Podobně i náklady, které z toho vyplývají pro samotné cizince, byly zaměstnavateli zmiňovány jen výjimečně, v místech, kde bylo personální oddělení v užším kontaktu se zaměstnanci:

„Každý povolení, prodloužení, půl roku stojí nějakých 2500 plus pracovní povolení a všechno, a když maj ještě rodinu, dvě děti, tak je to vyjde na víc jak 10 000 ročně, takže vlastně ty peníze co vydělaj, utratí za prodlužování pobytu..., vím, že je to hodně náročný.“

Kriticky byla dále vnímána časová náročnost pro zaměstnance, a to zejména ve firmách, které pracovaly na směnný provoz a jejichž zaměstnanci si – vzhledem k nutnosti dojíždět na pobočku v jiném městě – pro vyřízení pobytových povolení musejí brát opakovaně volno:

„Jedno to vyřízení toho víza je na pět návštěv. To znamená, že si musí vzít pět dní dovolené, zas ten člověk tu chybí, nebo si to musí napracovávat, což je náročný jak pro firmu, tak pro cizince.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

„Bylo kolem toho obrovský množství problémů – a no, a pak to naštěstí zrušili.“ Tento komentář vystihuje celkový přístup zaměstnavatelů k možnostem ovlivnit nastavení současné legislativy v oblasti zaměstnávání cizinců. Většina zaměstnavatelů vnímala požadavky úřadu práce na obecné úrovni jako legitimní („oni nějak musí chránit český trh“; „rozumím, že potřebují zaměstnat Čechy“), zároveň ale byli kritičtí k jejich provedení („... ale někdy jsou ta jejich opatření nesmyslná“; „to je jakoby nám házeli klacky pod nohy“).

I přes vnímání legislativy jako příliš složité, administrativně náročné a příliš často se měnící, většina zaměstnavatelů její aktuální vývoj příliš nesledovala, až do momentu, kdy se jich bezprostředně dotkla:

„Reagujeme, když tam je něco, co se nás týká, třeba to omezení agenturního zaměstnávání, zjišťujeme, jak to má být.“

Reakce zaměstnavatelů se pak obvykle omezovala na jednání s úřady práce. U firem, které se někdy zapojily do připomínkování legislativy (ať už přímo nebo prostřednictvím zaměstnavatelských svazů a jiných institucí), panuje spíše skeptický přístup:

„My jsme něco připomínkovali, když byla posledně nějaká novela, ale já jsem skeptik. Nic se tím nezměnilo.“

Toto může souviset s několika faktory – podřízenost širšímu (nadmárodnímu) vedení, které nemá příliš zájem vstupovat touto cestou do národní diskuze, geografickou polohou většiny dotazovaných firem (mimo velká města, zejména Prahu) a celkovou změnou diskursu, kdy je zaměstnání cizinců na nízko-kvalifikovaných pozicích vnímáno jako nežádoucí, což se zpětně projevuje i do vyjednávacích pozic firem.

Nízká míra kritiky legislativních opatření, která měla výrazné dopady na možnosti zaměstnávání cizinců, může odrážet, že pro zaměstnavatele nebyl jejich dopad jednoznačně negativní. V první fázi migrace může krátká doba, na kterou jsou pracovní povolení vydávána, sloužit jako snadný filtr zaměstnanců. Zájem o udržení zaměstnance, který je vnímán jako „dobrý pracovník“, se projevovala do zájmu o propojení nárůstu délky pracovního povolení graduálně s délkou zaměstnání. Časté prodlužování bylo vnímáno jako



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

administrativně i časově náročný formalismus. Zároveň ale vázanost pracovního povolení na danou pozici a omezená možnost jiného legálního uplatnění snižovala míru fluktuace a, jak bylo popsáno výše, zvyšovala tlak na kvalitu práce.

Nábory nový zahraničních zaměstnanců

Výše popsaná nízká míra kritiky vývoje migračních politik ze strany zaměstnavatelů ovšem může souviset i s tím, že dotazovaní zaměstnavatelé nepociťovali pozastavení vydávání pracovních povolení pro občany třetích zemí jako zásadní problém vzhledem k dostatku jiných pracovníků.

Většina zaměstnavatelů nabírala jen omezeně, počet zájemců obvykle převyšoval počet volných míst, o práci se často hlásili lidé i pokud nebyla otevřená výběrová řízení. Podle jejich zkušenosti bylo „*těch lidí na českém trhu... dost*“, přičemž jsou ochotni přijímat i zaměstnání za podmínek, které by před několika lety nepřijali:

„Ta doba je taková, že ti lidi, když mají práci, tak si ji drží, protože ví, jak je těžké ji sehnat.“

Případně bylo vnímána jako dostatečná možnost nabírat lidi z jiných členských států EU, event. cizince s trvalým pobytem, o které „*není potřeba se starat*“.

V kontextu vyšší poptávky po zaměstnání všichni dotazovaní zaměstnavatelé v porovnání se stavem v roce 2007 zmiňovali, že nepřijímají lidi bez potřebné kvalifikace nebo – což bylo upřednostňováno – praxe. Někteří zaměstnavatelé přecházejí na systém, kdy jsou nabíráni jen zaměstnanci, kteří ve firmě dříve pracovali jako agenturní zaměstnanci¹⁷ a „*je s nimi dobrá zkušenost*“. I tak je podle většiny zaměstnavatelů náročné „*sehnat schopného a spolehlivého*

¹⁷ V době výzkumu se podíl agenturních zaměstnanců ve zkoumaných firmách pohyboval okolo 10–20 %; ne všichni zaměstnavatelé ale systém agenturního zaměstnávání využívali. Pro podíl agenturních zaměstnanců hrála podstatnou roli na jednu stranu doba potřebná k zaučení (čím delší byla, tím méně výhodným se agenturní zaměstnání stává), dále možnost plánovat rozsah práce a míra výkyvů v zakázkách, firemní strategie definované obvykle nadnárodním vedením firmy. V některých případech podíl agenturních zaměstnanců v průběhu ekonomické krize stoupl.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

zaměstnanec“, což lze ovšem také – zejména u pozic, kde je vyžadovaná minimální kvalifikace nebo praxe – interpretovat jako zaměstnanec, který je ochotný přijmout dané podmínky za nabízené mzdové ohodnocení.

Respondenty bylo zmiňováno, že o určitá místa nemají ani v době ekonomického poklesu Češi zájem. Primárním důvodem bylo jejich finanční ohodnocení, „*ty platy jsou tam moc nízký*“. Jak poukazoval jeden ze zaměstnavatelů:

„Vždycky řekněte ano, proč ta Češka nenastoupí na místo šičky, a pak zjistíte, že ji vlastně ženete do [situace], kdy ona pracuje a stejně je na dávkách, že ani s tím platem, co dostane, si nevydělá na životní minimum rodiny. [B]ere doplatky, akorát pracuje a má těch peněz ještě méně, protože ji něco stojí strava a něco doprava a oblečení... člověk se vlastně chová ekonomicky.“

Na některých pozicích byli cizinci nadále upřednostňováni díky ochotě pracovat nárazově delší směny:

„Na tu pozici (svářeče) jsme i Slovákům dávali přednost, protože ten Čech chce oddělat 7,5 hodiny a jet domů, zatímco Slovák si chce nadělat ty hodiny a jednou za měsíc jet domů.“

Vyšší flexibilita zůstávala tedy i v době ekonomického poklesu důvodem, proč byli na některých pozicích upřednostňováni zahraniční pracovníci. V úvodu zmiňované rozšíření Evropské unie a nerovnoměrné dopady ekonomické krize v rámci EU nicméně vedlo k tomu, že na tato místa nastupovali občané EU, obvykle zaměstnaní přes agentury. Vedle pracovníků ze Slovenska šlo zejména o občany Polska, a to především v oblastech blíže polským hranicím. V posledních letech též vzrostl v ČR počet pracovníků z Bulharska a Rumunska.

Další faktor, díky kterému mohou být cizinci vnímáni jako lepší pracovníci než Češi, poukazuje na vazbu mezi pobytovým statutem a postavení na pracovním trhu; v některých sektorech byla kritériem pro upřednostňování cizinců menší fluktuace. Jak popisoval jeden ze zaměstnanců Úřadu práce na příkladu sezonní práce v zemědělství:



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

„Ona je tam velká fluktuace Čechů, tak vědí, že ti Ukrajinci jim nikam neodejdou – tak se domluvíme, že vezmou třeba 80 Čechů, pro které je velmi obtížné najít jinou práci, a zbytek jim povolíme cizince.“

Trvalý pobyt

Po 5 letech přechodného pobytu na území s povolením k pobytu za účelem zaměstnání mohou cizinci ze třetích zemí žádat o tzv. trvalý pobyt, s nímž získávají volný vstup na pracovní trh. Řada zaměstnavatelů popisovala zkušenost s tím, že tito cizinci se následně snaží najít jiné zaměstnání, což bylo opakovaně hodnoceno jako určitý nevděk:

„Mně to bylo líto, když ti cizinci s trvalým pobytem začali odcházet, protože my jsme pro ně udělali spoustu věcí a oni prostě odcházejí.“

Podle některých zaměstnavatelů se k nim cizinci posléze vraceli:

„Oni si myslí, že když mají trvalý pobyt, tak můžou najít i jinou, lepší práci, ale není to pravda, protože Češi sami nemůžou najít práci. Řada jich to vyzkoušela a pak se sem chtěli vracet. Teď už jsou ti s trvalým pobytem poučení.“

Omezené možnosti zaměstnání neodrážely jen nedostatek/nedostupnost volných pracovních míst, ale i jejich ohodnocení. Finanční výhodnost nízko-hodnoceného zaměstnání byla na jednu stranu podmíněna platovými rozdíly se zemí původu, s délkou pobytu nicméně význam tohoto kritéria klesal. Dále měla řada cizinců možnost nahrazovat nízké mzdy kumulací pracovní doby. U nízko-hodnocených zaměstnání, ať už přímo nebo přes agenturu práce, na kterých byly stanoveny limity pro počty pracovních hodin, byly některými vnímány mzdy jako příliš nízké, jak popisoval jeden zaměstnavatel:

„Ukrajinci nenastoupili z finančních důvodů..., jim nevyhovovalo to časové omezení pracovních hodin a s tím pak spojenej výdělek, třeba měsíc je 180 hodin, a když to vynásobili tou sazbou, co měla agentura, tak řekli, že se jim nevyplatí pracovat pod 300 hodin.“



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Obtížné uplatnění na pracovním trhu může odrážet situaci na trhu práce, ale celkově horší možnosti uplatnění cizinců na trhu práce v ČR i po té, co formálně získali rovné postavení.

Závěrem

V období mezi lety 2008 a 2012, kdy byl realizován výzkum, z něž vychází tento článek, došlo k proměně politiky pracovní migrace od relativní otevřenosti k přístupům cíleným na omezení pracovní migrace zdůvodňovaných ochranou domácích zaměstnanců v době ekonomické krize. V oblasti zaměstnávání cizinců, se toto projevilo především výrazným zpřísnění při implementaci existujících nástrojů regulace zahraniční zaměstnanosti. Tento proces byl nicméně provázen otevřením nového prostoru pro nabírání zaměstnanců ze států Evropské unie, jejichž pobyt není ze strany státu regulován. V roce 2009 tak sice došlo k výraznému propadu celkového počtu cizinců na trhu práce v Česku, nejviditelnějším dopadem ekonomické krize nicméně nebylo pozastavení zahraniční zaměstnanosti, ale její proměna. Poklesl počet občanů třetích zemí, u kterých se vyžaduje povolení k zaměstnání, a to zejména těch, kteří pracovali na pozicích vyžadujících nižší kvalifikaci. Naopak stoupl počet těch cizinců, jejichž vstup na trh práce není ze strany státu regulovaný. Paradoxně tak zavádění restriktivních politik v oblasti pracovní migrace nemuselo mít dopad na možnosti přijímání zahraničních zaměstnanců ze strany zaměstnavatelů.

Zavádění politik cílených na omezení pracovní migrace mělo nicméně výraznější dopady na postavení samotných cizinců ze třetích zemí pracujících na nízko-kvalifikovaných pozicích kteří již pobývali na území České republiky. Tito cizinci na ně byli najímáni v období před nástupem ekonomické krize, přičemž jejich zaměstnání bylo zdůvodňováno především nedostatek místních pracovníků, kteří nevnímali dané pozice jako výhodné. Před nástupem ekonomické krize byl nedostatek pracovníků dostatečným argumentem pro legitimitu pobytu/potřebnost daného cizince, a Úřady práce byly pod silným tlakem pro rychlé vydávání pracovních povolení.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

S nástupem ekonomické krize se u nízko-kvalifikovaných pozic pro cizince ze třetích stalo velmi obtížné, ne-li nemožné získat nové pracovní povolení. Výrazně se zpřísnily i podmínky pro jeho prodlužování. Pro cizince ze třetích zemí s dočasným pobytem se tak udržení legálního pobytu stalo závislé na udržení stávající pracovní pozice. Prodloužení pobytu bylo nadále podmíněno nejen doloženým zájmem zaměstnavatele o potřebnosti udržení cizince na dané pracovní pozici, ale i jeho intenzivním jednáním s Úřadem práce. Po roce 2008 dochází výrazné individualizaci hodnocení zahraničních pracovníků; časově omezená pracovní povolení umožnila snadné propouštění v době poklesu výroby, pro ty, které byl zájem udržet, naopak vázanost pracovního povolení na určitou pozici a omezená možnost jiného legálního uplatnění snižovala míru fluktuace a zvyšovala tlak na udržení kvality práce. Ze strany zaměstnavatelů je zřejmý zájem o udržení těch zaměstnanců, kteří jsou vnímáni jako „dobří pracovníci“ tedy ti, kteří mají „vyšší výkonnost a kvalitu práce“. Samotná definice dobrého pracovníka se přitom odvíjí nejen od výkonu, ale i ochoty dlouhodobě přijímat náročnější pracovní podmínky nebo nižší ohodnocení.

Postavení, do něž se cizinci ze třetích zemí v době nástupu ekonomické krize dostali, umožňuje snáze zachytit význam migrační politiky pro utváření chování cizinců - ochota přijmout určité podmínky, díky kterým je migrant vnímán jako lepší nebo kvalitnější pracovník, je spoluutvářena legálním statutem migranta. Částečně sice jde o charakteristiky dočasné migraci, vycházejí z odlišného referenčního rámce, migrační politika, která vytváří vyšší míru závislosti na zaměstnavateli, nicméně některé charakteristiky zvyrazňuje a zachovává charakteristiky krátkodobé migrace i u osob, které v zemi pobývají dlouhodobě a mají zde rodiny.

Omezený dopad migračních politik na celkovou zahraniční zaměstnanost dále poukazuje na silnější zapojení pro Českou republiku do vnitřní migrace v rámci EU. Rozšíření EU tak v době ekonomické krize umožnilo jak implementaci politik reagujících na potřebu „ochrany“ pracovního trhu, tak zároveň umožnit vstup zahraničních pracovníků na pracovní



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

trh. Do budoucna otevírá nicméně velmi významnou otázku postavení těchto tzv. „migrujících pracovníků“, kteří mají některé charakteristiky dočasné migrace, zároveň ale nepodléhají regulacím migrační politik a zdůrazňují tak potřebnost kvalitního nastavení regulace pracovní trhu a sjednocování systému sociální ochrany v rámci EU.

Literatura

Anderson, B. 2013 *Us and Them? The dangerous politics of immigration control*. Oxford: OUP

Anderson, B., M. Ruhs (2010) *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy*. Oxford: OUP

Baršová, A., P. Barša (2005). Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Baršová, A., P. Barša, Pavel (2005) *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav

Čaněk M. (2010). Kontrola dodržování pracovních práv migrantů a migrantek je v konfliktu s kontrolou jejich pobytového statusu. *MigraceOnline.cz*. Získáno 4. listopadu 2014 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/kontrola-dodrzovani-pracovnich-prav-migrantu-a-migrantek-je-v-konfliktu-s-kontrolou-jejich-pobytoveho-statusu>

Čaněk M. (2014). *Sociální a politická regulace pracovní migrace v České republice*. Disertační práce □ vedoucí práce. Univerzita Karlova v Praze Filozofická fakulta Ústav politologie

Čaněk, M. (2007). Rozšíření schengenského prostoru a možné dopady na vízový režim vůči občanům Ukrajiny: Komparativní analýza české a polské vízové a konzulární praxe. *Migraceonline.cz*. Získáno 4. listopadu 2014 <http://www.migraceonline.cz/cz/e->



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

knihovna/rozsireni-schengenskeho-prostoru-a-mozne-dopady-na-vizovy-rezim-vuci-obcanum-ukrajiny-komparativni-analyza-ceske-a-polske

Castles S. (2011): Migration, Crisis, and the Global Labour Market, *Globalizations*, 8:3, pp 311-324.

Castles, S. and M. Miller (2010). *Migration and the global economic crisis: one year on*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Získáno 10. května 2012 z http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/updates/migration_crisis_april2010.pdf.

Gabal, I., J. Kocourek (2007) *Analýza přístupu žen imigrantek a mužů imigrantů ke vzdělávání a na trh práce v České republice* http://www.cizinci.cz/files/clanky/484/Analyza_imigranti.pdf

Hofírek, O., M. Nekorjak (2008). O motivacích zaměstnavatelů k najímání imigrantů. *Fórum sociální politiky*, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2008:4, s. 14-18.

Hollifield, J. F. (2004). The emerging migration state. *International Migration Review*, 38(3), pp. 885-912.

Horáková, M. (2010). *Vývoj pracovních migrací v České republice v období hospodářské recese*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Horáková, M. (2011). Mezinárodní pracovní migrace v České republice v době pokračující hospodářské recese v roce 2010. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Kofroň, P. (2007) Důvody zaměstnavatelů k získávání zahraniční pracovní síly, Vyhledávání a nábor zahraniční pracovní síly In: Rákoczyová, M. (ed.) *Zaměstnavatelé zahraničních pracovníků v České republice a jejich role v procesu sociální integrace. : Analýza poptávky po zahraniční pracovní síle*. Praha: VÚPSV - výzkumné centrum Brno

Kušniráková, T., Čížinský, P. (2011): Dvacet let české migrační politiky: Liberální, restriktivní, anebo ještě jiná? *Geografie*, 116, č. 4, s. 497–517.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

Leontiyeva Y., M. Vojtková (2007) *Výzkum záměru cizinců ze třetích zemí, kteří přijíždějí do ČR pracovat na základě povolení k zaměstnání, usadit se dlouhodoběji či trvale v ČR*. Sociologický ústav AV ČR, v. v. i.

Leontiyeva, Y. (2011). Imigranti v ČR – žádání a nechtění. Současné migrační a integrační politiky v ČR. in Rakoczyová, Miroslava, Robert Trbola (eds.). *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR I*. Brno: Barrister & Principal.

Likic-Brboric, B. (2011) EU Enlargement, Migration and Asymmetric Citizenship: Political Economy of Inequality and the Demise of the European Social Model? *Globalisations*, 8:3, pp. 277-294.

MacKenzie, R., C. Forde (2009). The rhetoric of the “good worker” versus the realities of employers’ use and the experiences of migrant workers. *Work, Employment and Society*, 23(1), pp. 142-159.

Menz, G. (2009). *The political economy of managed migration: Nonstate actors, Europeanization, and the politics of designing migration policies*. Oxford & New York: Oxford University Press.

Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press,

Pořízková H. (2008) *Analýza zahraniční zaměstnanosti v České republice; postavení cizinců na trhu práce a podmínky jejich ekonomické integrace*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

Rákoczyová, M. (2007) Kvalita pracovních míst zahraničních pracovníků. In: Rákoczyová, M. (ed.) *Zaměstnavatelé zahraničních pracovníků v České republice a jejich role v procesu sociální integrace: Analýza poptávky po zahraniční pracovní síle*. Praha: VÚPSV - výzkumné centrum Brno



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha

Rozumek, M. (2010) Otevřený dopis: Protest proti rozsáhlým zátahům policie na cizince v ČR. *MigraceOnline.cz*. Získáno 4. listopadu 2014 z <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/otevreny-dopis-protest-proti-rozsahlym-zatahum-policie-na-cizince-v-cr>

Schmidtke, O. (2012) Commodifying migration: excluding migrants in Europe's emerging social model. *The British Journal of Sociology*. 63: 1, pp 31–38.

Sirovátka, T., P. Horák, M. Horáková, O. Hora, M. Suchanec, M. Rákoczyová. (2014) *Česká politika zaměstnanosti v době krize a po krizi*. Brno a Boskovice: MUNI Press Brno, František Šalé - Albert, Boskovice.

Skeldon, R. (2012). "Going Round in Circles: Circular Migration, Poverty Alleviation and Marginality." *International Migration* 50(3) pp. 43-60.

Stádník J., P. Kieler (2012) Zaměstnávání cizinců v České republice dle závěru NSS. *Práce a mzda* 2012/3.

Stehlíková E., H. Konopásková (2007) *Postavení cizinců na trhu práce v Praze. Zpráva z výzkumu*. Získáno 4. listopadu 2014. <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/postaveni-cizincu-na-trhu-prace-v-cr>

Trlifajová, Lucie (ed), M. Jelínková, P. Mikušová (2011). Jaké cesty vedou do Česka? Česká vízová politika a praxe v Mongolsku, Vietnamu a na Ukrajině mezi lety 2007 a 2010. *MigraceOnline.cz*. Získáno 4. listopadu 2014 z <http://www.migraceonline.cz/onas/publikace/>

World Bank. (2008). Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma. Získáno 28. duben 2014, z World Bank: http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1224622402506/CZ_Roma_Employment_Full_Report.pdf



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Realizováno v rámci projektu Na práci v ČR, CZ.1.04/5.1.01/77.00030
Realizátor projektu: Multikulturní centrum Praha