EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 12.6.2018
COM(2018) 464 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o průběžném hodnocení Azylového, migračního a integračního fondu a Fondu pro vnitřní bezpečnost

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 ÚVOD

Tato zpráva popisuje výsledky průběžného hodnocení Azylového, migračního a integračního fondu a Fondu pro vnitřní bezpečnost, které vyžaduje článek 57 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014[1].

Toto hodnocení se týká uvedeného nařízení a:

- zvláštního nařízení (EU) č. 513/2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro policejní spolupráci, předcházení trestné činnosti, boj proti trestné činnosti a řešení krizí (ISF – policie)[2],
- zvláštního nařízení (EU) č. 515/2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro vnější hranice a víza (ISF – hranice a víza)[3] a
- zvláštního nařízení (EU) č. 516/2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond (AMIF)[4].

ISF – policie, ISF – hranice a víza a AMIF se dále společně označují jako „fondy“.

V rámci hodnocení je posouzena výkonnost fondů podle hodnoticích kritérií stanovených v pokynech pro zlepšování právní úpravy a v souladu s článkem 55 nařízení (EU) č. 514/2014, tj. podle: i) účinnosti, ii) efektivnosti, iii) soudržnosti, iv) relevantnosti a v) přidané hodnoty Unie, vi) udržitelnosti a vii) zjednodušení a snížení administrativní zátěže. Tato zpráva vychází ze závěrů tří průběžných hodnocení fondů, která jsou k ní připojena.

Hodnocení se týká období od 1. ledna 2014 do 30. června 2017 a informuje o veškerých národních programech, akcích Unie a mimořádné pomoci financovaných v rámci fondů. V souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie se různých fondů účastní různé členské státy a další země. Fondu AMIF se účastní všechny členské státy EU s výjimkou Dánska. Fondu pro vnitřní bezpečnost – hranice a víza se účastní všechny členské státy EU s výjimkou Irska a Spojeného království a také Švýcarsko, Island, Lichtenštejnsko a Norsko, které jsou k tomuto fondu přidruženy, protože plně provádějí schengenské *acquis*. Konečně Fondu pro vnitřní bezpečnost – policie se účastní všechny členské státy EU kromě Dánska a Spojeného království.

Za účelem rozvoje společných politik v oblasti azylu, navracení a integrace, vnějších hranic a víz poskytovala EU před zřízením současných fondů EU finanční podporu v programovém období 2007–2013 prostřednictvím obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“[5]

---

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 ze dne 16. dubna 2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí (Úř. věst. L 150, 20.5.2014).

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 513/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí a zrušuje rozhodnutí Rady 2007/125/SVV (Úř. věst. L 150, 20.5.2014).

[3] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 515/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se jako součást Fondu pro vnitřní bezpečnost zřizuje nástroj pro finanční podporu v oblasti vnějších hranic a víz a zrušuje rozhodnutí č. 574/2007/ES (Úř. věst. L 150, 20.5.2014).

[4] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond (Úř. věst. L 150, 20.5.2014).

[5] KOM(2005) 123.

s celkovým příspěvkem ve výši téměř 4 miliardy EUR. Kromě toho poskytovala EU podporu v oblasti boje proti terorismu, organizované trestné činnosti, různým druhům nedovoleného obchodu a bezpečnostním rizikům prostřednictvím programu „Bezpečnost a ochrana svobod“ (téměř 800 milionů EUR).

Níže uvedená tabulka obsahuje přehled současných a předchozích fondů a jejich vývoje:

Tabulka 1: Souhrnný přehled fondů a programů v oblasti vnitřních věcí v období 2007–2013 a 2014–2020

Obecný program	**Oblast politiky**	**Fond / zvláštní program, rozpočet, účast a cíle**	
		Předchozí fondy (2007–2013)	**Současné fondy (2014–2020)**
Obecný program „Solidarita a řízení migračních toků“ *(93 % až 96 % sdílené řízení; zbytek v rámci centralizovaného přímého řízení)*	Azyl	Evropský uprchlický fond (ERF III) 614 milionů EUR[6], všechny členské státy kromě Dánska ▪ Podpora členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob ▪ Mimořádná opatření k řešení náhlého hromadného přílivu migrantů a žadatelů o azyl	Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) 3,137 miliardy EUR (počáteční částka) Všechny členské státy kromě Dánska ▪ Posílení a rozvoj všech aspektů společného evropského azylového systému ▪ Podpora legální migrace do členských států a účinné integrace státních příslušníků třetích zemí ▪ Posílení spravedlivých a účinných strategií pro navracení a podpora boje proti nedovolenému přistěhovalectví ▪ Posílení solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, zejména s těmi, které jsou nejvíce zasaženy migračními toky
	Integrace státních příslušníků třetích zemí, legální migrace	Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí (EIF) 825 milionů EUR, všechny členské státy kromě Dánska ▪ Podpora integrace státních příslušníků třetích zemí do evropských společností	
	Navracení	Evropský návratový fond (RF) 676 milionů EUR, všechny členské státy kromě Dánska ▪ Lepší řízení navracení ▪ Podpora rozvoje spolupráce mezi členskými státy a zeměmi návratu	
	Integrovaná správa hranic a víza	Fond pro vnější hranice (EBF) 1,820 miliardy EUR, všechny členské státy (včetně Rumunska a Bulharska a států přidružených k Schengenu od roku 2010) kromě Spojeného království a Irska ▪ Finanční solidarita mezi zeměmi Schengenu ▪ Řízení účinných kontrol a toků na vnějších hranicích ▪ Zlepšení řízení konzulárních úřadů	Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF) 3,764 miliardy EUR (počáteční částka) ISF – hranice a víza Všechny členské státy kromě Irska a Spojeného království plus státy přidružené k Schengenu – Švýcarsko, Island, Lichtenštejnsko a Norsko ▪ Zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v EU a usnadnění legálního cestování ▪ Víza a podpora integrované správy hranic
Obecný program „Bezpečnost a ochrana svobod“ *(centralizované přímé řízení)*	Předcházení organizované trestné činnosti a boj proti ní	Zvláštní program „Předcházení organizované trestné činnosti a boj proti ní“ (ISEC) 600 milionů EUR, všechny členské státy ▪ Předcházení trestné činnosti, prosazování práva, ochrana a podpora svědků, ochrana obětí	
	Boj proti terorismu a jiným rizikům	Zvláštní program „Prevence, připravenost a zvládání následků teroristických útoků a jiných rizik spojených s bezpečností“ (CIPS) 140 milionů EUR, všechny členské státy	ISF – policie Všechny členské státy kromě Dánska a Spojeného království

[6] Po zřízení úřadu EASO; částka zohledňuje rozhodnutí č. 458/2010/EU, kterým se mění základní akt Evropského uprchlického fondu.

	spojeným s bezpečností	▪ Ochrana občanů a kritické infrastruktury před teroristickými útoky a jinými bezpečnostními incidenty	▪ Zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v EU, boj proti trestné činnosti, řízení rizik a řešení krizí

2 FONDY A STAV JEJICH PROVÁDĚNÍ

Fondy jsou prováděny prostřednictvím sdíleného, přímého a nepřímého řízení: v rámci sdíleného řízení členskými státy, přímo Komisí v rámci přímého řízení nebo nepřímo – tak, že se část úkolu souvisejícího s plněním rozpočtu svěří třetí straně (nepřímé řízení). Víceleté národní programy pro fondy AMIF a ISF byly připraveny na základě politických diskusí na začátku programového období a přijaty rozhodnutím Komise. Národní programy jsou pravidelně měněny členskými státy a jsou schvalovány rozhodnutím Komise. V případě přímého a nepřímého řízení přijímá Komise roční pracovní programy pro plnění rozpočtu.

2.1 AMIF

Fond AMIF byl vytvořen na podporu účinného řízení migračních toků a uplatňování, posilování a rozvoje společného přístupu EU k azylu a migraci. Během sledovaného období provádění se podmínky migrace radikálně změnily vzhledem k náhlému a neočekávanému zvýšení migračního tlaku na jižních a jihovýchodních vnějších hranicích EU.

Obecný cíl fondu AMIF má být dosažen prostřednictvím: i) posílení a rozvoje společného evropského azylového systému zajištěním účinného a jednotného uplatňování právních předpisů EU v této oblasti; ii) podpory legální migrace do členských států EU v souladu s potřebami trhu práce a podpory účinné integrace státních příslušníků třetích zemí; iii) posílení spravedlivých a účinných strategií navracení, jež podporují boj proti nelegální migraci a zdůrazňují udržitelnost a účinnost procesu navracení; iv) zajištění toho, aby se členské státy EU, které jsou migračním a azylovým tokům vystaveny nejvíce, mohly spoléhat na solidaritu ostatních členských států EU.

Stav provádění

Celkové zdroje pro období provádění fondu AMIF 2014–2020 byly původně odhadnuty na 3,137 miliardy EUR. V reakci na neočekávané potřeby vyvolané migrační krizí v letech 2015 a 2016 byl tento rozpočet podstatně navýšen, takže dosáhl 6,888 miliardy EUR v plánovaných závazcích na podporu relokace a přesídlení, integrace a navracení a pro přípravu uplatňování revize dublinského nařízení. Tyto částky byly směrovány prostřednictvím národních programů, akcí Unie a mimořádné pomoci.

V důsledku toho má AMIF v současnosti přibližně tyto zdroje:

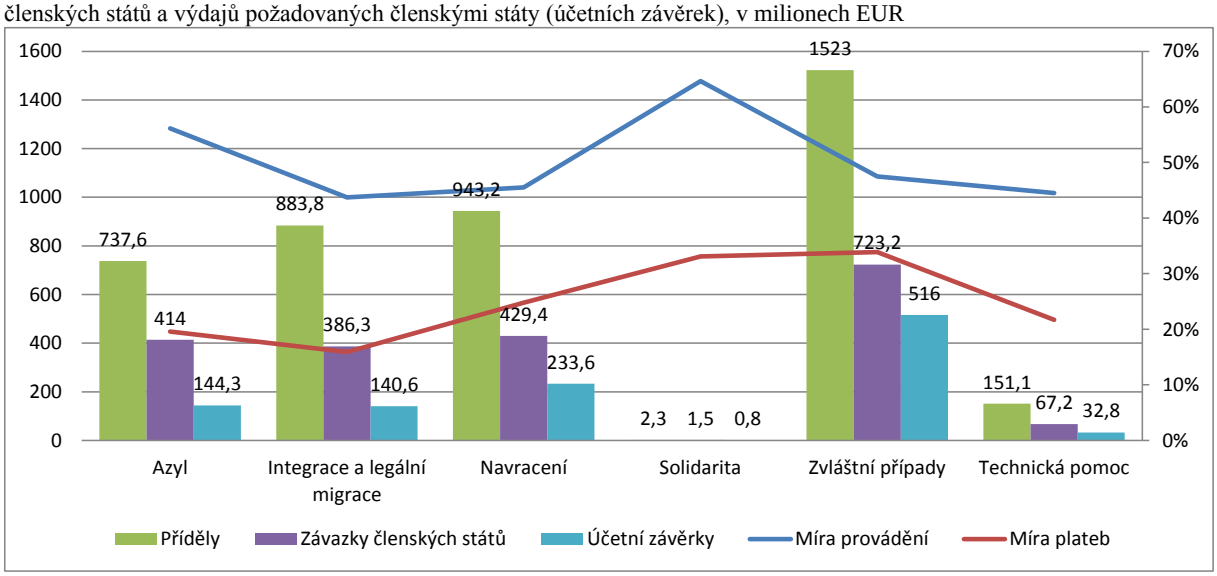
- 5,391 miliardy EUR neboli 78 % naplánovaných na národní programy,
- 462 milionů EUR neboli 7 % na akce Unie jiné než mimořádná pomoc,
- 1,029 miliardy EUR neboli 15 % na mimořádnou pomoc.

V rámci sdíleného řízení přidělily členské státy 17 % (738 milionů EUR) na cíl týkající se azylu, 21 % (884 milionů EUR) na cíl týkající se integrace a legální migrace, 22 %

(943 milionů EUR) na opatření při navracení, 0,1 % (2,3 milionu EUR) na cíl týkající se solidarity, 36 % (1,523 miliardy EUR) na přesídlení a relokaci a 4 % (151 milionů EUR) na technickou pomoc. Tyto příděly (4,241 miliardy EUR) zatím nezohledňují zdroje související s revizí dublinského nařízení, které je ještě třeba přidělit na závazky.

Vezmou-li se v potaz roční účetní závěrky za rok 2017, předložené členskými státy v polovině února 2018, dosahuje celková míra plateb 25 % (1,068 miliardy EUR) celkových přídělů, přičemž míra provádění[7] činí 48 % (2,022 miliardy EUR).

Obrázek 1: Míra provádění a míra plateb podle specifických cílů na základě celkových přídělů na národní programy, závazků členských států a výdajů požadovaných členskými státy (účetních závěrek), v milionech EUR



Do konce roku 2017 bylo na akce Unie a činnosti Evropské migrační sítě zahrnující celé programové období 2014–2020 přiděleno prostřednictvím přímého a nepřímého řízení 462 milionů EUR. Z této částky bylo 24 % přiděleno na projekty týkající se specifických cílů v oblasti azylu a solidarity, zatímco zbývajících 76 % bylo přiděleno na projekty týkající se specifických cílů v oblasti legální migrace, integrace a navracení.

2.2 ISF – hranice a víza

Cílem nástroje ISF – hranice a víza je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v EU a usnadnit legální cestování, přičemž těchto dvou cílů má být dosaženo prostřednictvím i) jednotné a vysoké úrovně ochrany vnějších hranic a ii) účinného zpracovávání schengenských víz.

Od roku 2009 se počet žádostí o udělení víz do EU zvýšil o 50 %, což bylo spojeno se zvýšením nákladů na zpracování těchto žádostí. Na společnou vízovou politiku EU měla dopad také migrační krize, doprovázená zesíleným tlakem na konzulární personál na celém světě, při níž se projevila stále větší nutnost spolupráce v oblasti nelegální migrace

[7] Míra provádění popisuje pokrok členských států při zahajování konkrétních akcí a projektů za účelem praktického provádění jejich národních programů (závazky související se smlouvou). Míra provádění však nevyjadřuje míru dokončení zahájených akcí a projektů. Navíc, protože se členské státy mohou samy rozhodnout, kdy předloží žádosti o platbu (účetní závěrky), míra plateb neodráží pokrok, který programy v praxi učinily.

a navracení. Zásadní význam získalo používání společných vízových norem, protože držitelé víz nebo povolení k pobytu v schengenském prostoru se mohou volně pohybovat mezi členskými státy. Všechny členské státy tedy mají společný zájem na zajištění efektivního a bezpečného uplatňování vízové politiky. ISF – hranice a víza proto prostřednictvím tohoto specifického cíle podporuje budování kapacit členských států za účelem dostatečného provádění společné vízové politiky.

Efektivní ochrana hranic má klíčový význam pro zajištění volného pohybu občanů EU a státních příslušníků třetích zemí, jako jsou podnikatelé, turisté nebo jiné osoby legálně pobývající na území EU, jakož i pro zajištění vnitřní bezpečnosti. Jelikož periferní členské státy kontrolují značnou délku vnějších hranic EU, jejich odpovědnost za ochranu hranic začala být obtížně zvladatelná. V této souvislosti ISF – hranice a víza prostřednictvím plnění tohoto specifického cíle podporuje další harmonizaci správy hranic a sdílení informací mezi členskými státy, jakož i mezi členskými státy a Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž. Kromě toho ISF – hranice a víza přispěl k posílení solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy zejména prostřednictvím spolufinancování vybavení, které má být k dispozici při operacích Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, ale také prostřednictvím zavádění bran pro automatizovanou hraniční kontrolu a trvalého rozvíjení systému EUROSUR.

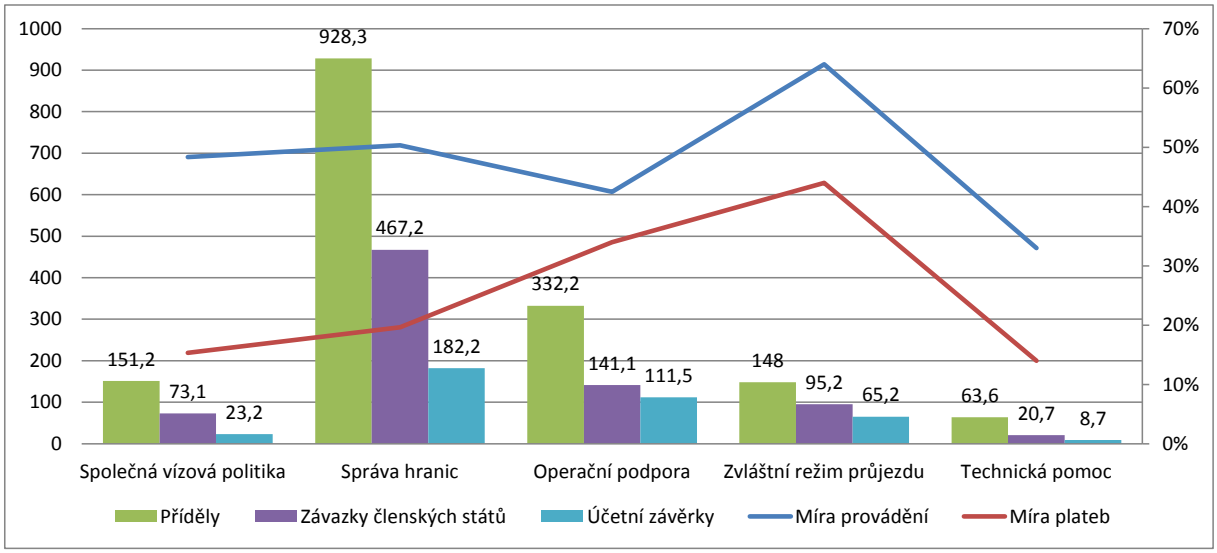
Stav provádění

Celkové prostředky na provádění nástroje ISF – hranice a víza v období 2014–2020 byly původně odhadnuty na 2,760 miliardy EUR. Následně došlo ke změně plánu a částka byla změněna na 2,61 miliardy EUR za účelem zohlednění zvýšeného přídělu na akce mimořádné pomoci a vybavení agentury Frontex (viz níže), jakož i převodu části finančních prostředků přidělených na informační systémy podporující řízení migračních toků na vnějších hranicích (např. Systému vstupu/výstupu a evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS)) na agenturu eu-LISA. Přibližně 65 % celkové částky (1,6 miliardy EUR) je přiděleno na národní programy. Částka určená na zvláštní režim průjezdu pro Litvu však zůstává nevyužita. V reakci na neočekávané potřeby způsobené migrační krizí se významně zvýšila částka přidělená na mimořádnou pomoc – z původních 1,3 % na 14,8 % celkové velikosti fondu. Aby bylo možné uvedené prostředky na mimořádnou pomoc zvýšit, naopak se o čtvrtinu snížila částka na akce Unie. Členské státy obdržely dodatečnou částku ve výši 192 milionů EUR na pořízení vybavení, které se bude používat při společných operacích Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž.

Členské státy přidělily 9 % (151 milionů EUR) na cíl v oblasti společné vízové politiky, 57 % (928 milionů EUR) na cíl v oblasti správy hranic, 21 % (333 milionů EUR) na operační podporu, 9 % (148 milionů EUR) na zvláštní režim průjezdu a 4 % (64 milionů EUR) na technickou pomoc (obrázek 2).

Vezmou-li se v potaz roční účetní závěrky za rok 2017, předložené členskými státy v polovině února 2018, dosahuje celková míra plateb 24 % (391 milionů EUR) celkových přídělů, přičemž míra provádění činí 49 % (797 milionů EUR).

Obrázek 2: Míra provádění a míra plateb podle specifických cílů na základě celkových přídělů na národní programy, závazky členských států a výdaje vykázané členskými státy (účetní závěrky), v milionech EUR



Pokud jde o přímé řízení, bylo do 30. června 2017 v rámci ročních pracovních programů na období 2014–2017 financováno 123 akcí (46 akcí mimořádné pomoci a 77 akcí Unie) v celkové hodnotě 383 milionů EUR. Finanční prostředky na mimořádnou pomoc využilo sedm členských států (Bulharsko, Řecko, Francie, Chorvatsko, Maďarsko, Itálie a Slovinsko), jedna agentura EU (Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu) a jedna mezinárodní organizace (UNHCR). Akce Unie byly zajišťovány prostřednictvím grantů (celkem sedm grantů v oblasti víz i hranic) a zadávání zakázek (celkem 70 zakázek; ve více než polovině případů šlo o schengenské hodnocení).

V období 2014–2017 pověřila Komise úkoly v rámci plnění rozpočtu tři subjekty: agenturu eu-LISA pro zkušební fázi „pilotního projektu inteligentních hranic“, Mezinárodní středisko pro rozvoj migrační politiky v případě „nástroje pro partnerství v oblasti mobility“ a UNHCR v případě „podpory Řecka pro rozvoj programu hotspotů / relokačního programu, jakož i pro rozvoj kapacity pro přijímání žadatelů o azyl“.

2.3 ISF – policie

Cílem nástroje ISF – policie je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v EU prostřednictvím podpory boje proti trestné činnosti a účinného zvládání rizik a krizí. Fond má dva specifické cíle: i) předcházení trestné činnosti a ii) zvládání rizik a krizí.

Prostřednictvím cíle předcházení trestné činnosti podporuje ISF – policie boj proti všem formám trestné činnosti, včetně terorismu a organizované trestné činnosti, a pomáhá posilovat koordinaci a spolupráci mezi různými donucovacími orgány na úrovni členských států i EU, jakož i s Europolem a dalšími mezinárodními organizacemi.

Prostřednictvím cíle zvládání rizik a krizí pak ISF – policie zajišťuje, aby měly všechny členské státy silnější, lepší a efektivní kapacitu za účelem účinného řízení bezpečnostních rizik. Kromě toho se tento cíl zaměřuje na nutnost připravit kritické infrastruktury a osoby na jakýkoli útok, zejména teroristický. Byl také učiněn značný pokrok při zavádění systémů, jež budou realizovat tzv. prümské rozhodnutí Rady o automatizované výměně údajů, směrnici

o jmenné evidenci cestujících, zaznamenávání a výměnu biometrických údajů, jakož i propojení se systémy agentur v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, jako je Europol.

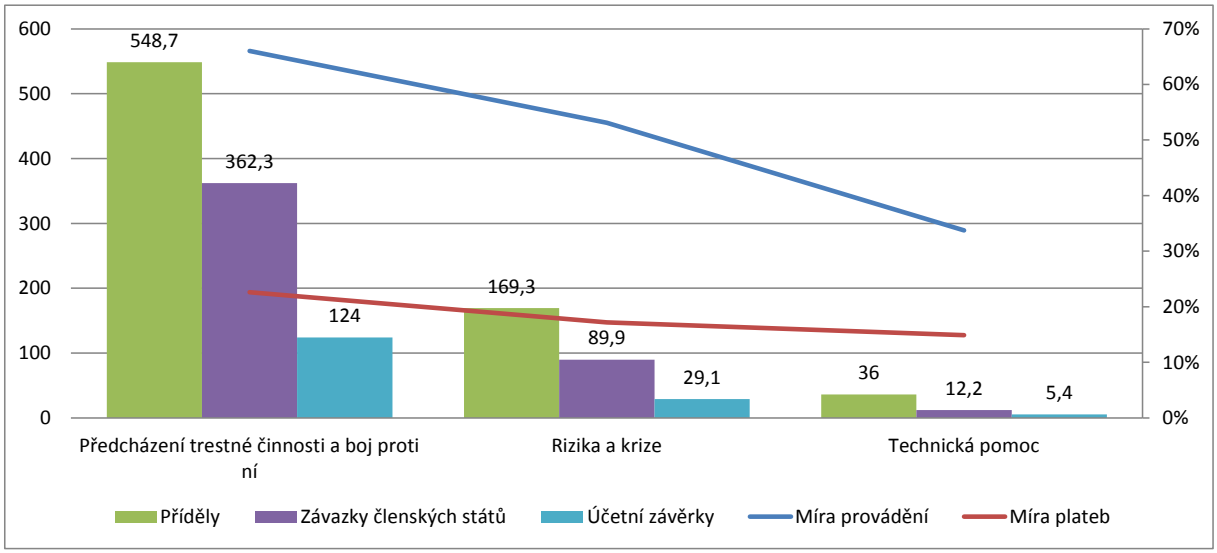
Stav provádění

Celkové zdroje na provádění nástroje ISF – policie v období 2014–2020 byly původně odhadnuty na 1,004 miliardy EUR. V reakci na neočekávané bezpečnostní hrozby v posledních letech byl rozpočet navýšen o dodatečný příděl ve výši 70 milionů EUR na podporu členských států při uplatňování směrnice o jmenné evidenci cestujících a další dodatečný příděl ve výši 22 milionů EUR na rozvoj nástrojů pro výměnu informací a interoperabilitu.

V rámci sdíleného řízení přidělily členské státy 73 % (549 milionů EUR) na cíl předcházení trestné činnosti a 22 % (169 milionů EUR) na cíl zvládání krizí a rizik, přičemž zbývajících 5 % (36 milionů EUR) je určeno na technickou pomoc.

Vezmou-li se v potaz roční účetní závěrky za rok 2017, předložené členskými státy v polovině února 2018, činí celková míra plateb 21 % (158 milionů EUR) z celkových přídělů, přičemž míra provádění dosahuje 62 % (464 milionů EUR).

Obrázek 3: Míra provádění a míra plateb podle specifických cílů na základě celkových přídělů na národní programy, závazky členských států a výdaje vykázané členskými státy (účetní závěrky), v milionech EUR



Pokud jde o přímé řízení, bylo v rámci ročních pracovních programů na období 2014–2016[8] přiděleno celkem 122,5 milionu EUR na akce Unie a 6,5 milionu EUR na mimořádnou pomoc. Z této souhrnné celkové částky (129 milionů EUR) pak bylo 118,5 milionu EUR využito prostřednictvím přímého řízení a 10,5 milionu EUR prostřednictvím nepřímého řízení. V prvních třech letech bylo vyhlášeno devět výzev k podávání návrhů a bylo uděleno devět přímých grantů; celková částka činila 12,6 milionu EUR. Mimořádná pomoc byla v letech 2016 a 2017 přidělena na pět projektů – Belgii (2), Francii (1) a Europolu (2).

[8] Roční pracovní program na rok 2017 byl přijat v září 2017, a proto nespadá do hodnoceného období.

3 PRŮBĚŽNÁ HODNOCENÍ

3.1 Omezení

Vinou opožděného přijetí příslušných právních aktů se hodnocení provádí pouhé tři roky po zřízení fondů a pouhé dva roky poté, co fondy fakticky zahájily činnost. Většina projektů, které jsou převážně víceleté, stále pokračuje, a jejich posouzení je proto velice náročné. Průběžné hodnocení tedy nemůže podat úplný přehled o výsledcích a dopadech ani vyvodit konečné závěry.

Dalším omezením je absence referenčních hodnot pro srovnávání výkonnosti, zejména proto, že fondy AMIF a ISF jsou prvními programy v oblasti vnitřních věcí, které mají společný monitorovací a hodnotící rámec[9] a soubor ukazatelů (společné ukazatele a ukazatele výsledků a dopadů). Celkově je nedostatečná také kvalita údajů a kvalita výročních zpráv členských států o provádění, zčásti proto, že společný monitorovací a hodnotící rámec se svými ukazateli a veškeré pokyny k hodnocení začaly být k dispozici teprve v pozdější fázi procesu (začátkem roku 2017).

3.2 Hodnocení fondu AMIF

Z hlediska **účinnosti** hraje AMIF důležitou úlohu při zlepšování azylových systémů a posilování přijímací kapacity v členských státech. Migrační krize vedla členské státy a Komisi k tomu, aby za prioritu považovaly investice v oblasti azylu, zejména s cílem zdokonalit ubytovací infrastrukturu a služby za účelem ubytování velkého přílivu uprchlíků a žadatelů o azyl. Například mezi lety 2013 a 2017 se počet příslušníků cílových skupin, kterým je poskytována pomoc z fondu, zvýšil z 18 944 na 184 122. Kromě toho se počet lidí, kterým fond poskytl odbornou přípravu, zvýšil z méně než 1 000 v roce 2015 na 7 031 v roce 2017.

Fond zaznamenal rovněž významný pokrok ohledně nejzranitelnějších skupin, včetně nezletilých osob bez doprovodu (počet míst uzpůsobených pro tuto skupinu se zvýšil z pouhých 183 míst v roce 2014 na 17 070 míst v roce 2017), jakož i ohledně uprchlíků a žadatelů o azyl pocházejících z regionů jako severní Afrika a Africký roh, a to díky svému lépe rozvinutému vnějšímu rozměru (16 akcí v různých zemích obdrželo 30 milionů EUR prostřednictvím dvou regionálních programů rozvoje a ochrany). Neexistuje však mnoho důkazů o tom, že by prokazatelně vzrostla kapacita pro rozvoj, monitorování a hodnocení azylových systémů. Zatímco program EU pro přesídlení již dosahuje velkého pokroku, fond přispěl jen v omezené míře k vytváření, rozvoji a provádění národních programů pro přesídlení. Do konce roku 2017 bylo na základě programu EU pro přesídlení i na základě prohlášení EU a Turecka o zákonném přijetí přesídleno téměř 26 000 osob (z celkového počtu 74 000). V současnosti provádí přesídlování 81 % z 27 členských států, které využily AMIF, ve srovnání s pouhými 15 % v předchozím období financování.

[9] Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/207 ze dne 3. října 2016 o společném monitorovacím a hodnotícím rámci stanoveném v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 514/2014 o obecných ustanoveních týkajících se Azylového, migračního a integračního fondu a nástroje pro finanční podporu policejní spolupráce, předcházení trestné činnosti, boje proti trestné činnosti a řešení krizí (Úř. věst. L 33, 8.2.2017).

AMIF dosáhl značného pokroku v otázkách integrace. Před dlouhodobými opatřeními (předprofesní příprava, další vzdělávání atd.) dostávají přednost především krátkodobá integrační opatření (úvodní kurzy občanské orientace, jazyky atd.). Pomoc s integrací prostřednictvím fondu například zatím obdrželo 1 432 612 státních příslušníků třetích zemí, přičemž podíl těch, kterým bylo přiznáno postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, se rovněž zvýšil – z 30 % v roce 2013 na 44 % v roce 2016. Ohledně cíle, který se týká legální migrace, bylo dosud dosaženo jen omezeného pokroku, pravděpodobně v důsledku kontextových faktorů.

Nutnost spravedlivých, udržitelných a účinných strategií navracení má rostoucí význam ve většině členských států a počet dobrovolných i nucených návratů podpořených fondem se trvale zvyšoval. Počet vracejících se osob, jejichž navrácení bylo spolufinancováno fondem, se zvýšil z 5 904 v roce 2014 na 39 888 v roce 2015 a následně poklesl na 36 735 v roce 2017; počet osob, které se za pomoci fondu vrátily dobrovolně, se zdesetinásobil a počet vyhoštění spolufinancovaných fondem vzrostl z pouhých deseti v roce 2013 na maximum 6 065 v roce 2016.

Posílení solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy bylo dosaženo především prostřednictvím mimořádné pomoci, relokačních mechanismů a programů EU pro přesídlení.

Mimořádná pomoc z fondu AMIF byla zásadním nástrojem podpory členských států během migrační krize v roce 2015 a v následném období. Osvědčila se jako účinný nástroj zesílené solidarity a usnadnila rychlou a cílenější reakci na krizi.

Co se týče **relevantnosti**, hodnocení programu „Solidarita a řízení migračních toků“ zjistila, že je třeba dále pokročit se slaďováním priorit s potřebami, zejména v oblasti azylu. AMIF tento nedostatek napravil a prokázal, že je dostatečně flexibilní, široce koncipovaný a univerzální, aby mohl reagovat na různé potřeby; většina národních programů je přitom stále v souladu s potřebami členských států. Členské státy však v období provádění čelily měnícím se a rozmanitým potřebám, které mohou vyžadovat, aby byly v průběhu období provádění upraveny způsoby přidělování. Toho lze dosáhnout například úpravou klíče pro přidělování a prostřednictvím důkladnějšího přezkumu v polovině období.

Ve fázích navrhování, plánování a programování fondu byla přijata opatření s cílem zajistit jeho **soudržnost** a doplňkovost s ostatními finančními nástroji EU a s příslušnými klíčovými politickými strategiemi EU. Během fáze provádění útvary Komise aktivně spolupracovaly mezi sebou a s členskými státy, zejména *ad hoc* způsobem, aby zabezpečily koordinované využívání fondů EU, které mají podobné cíle. Na vnitrostátní úrovni převážná většina členských států zajistila soudržnost a doplňkovost vytvořením koordinačních mechanismů, zejména monitorovacích výborů zahrnujících různé orgány podílející se na provádění fondu.

Zdá se ale, že existuje prostor pro zlepšení komunikace, pokud jde o vnitřní soudržnost (mezi nástroji fondu AMIF), protože příjemci nejsou příliš informovaní o akcích Unie a akcích mimořádné pomoci. Neexistuje ovšem mnoho důkazů o nesoudržnosti, překryvech a duplicitách, ať vnitřních, nebo vnějších.

Celkově přinesl AMIF podstatnou **přidanou hodnotu Unie**, a to navzdory poměrně malému objemu finančních prostředků ve srovnání s významnými výzvami vyplývajícími z krize, která v tomto období nastala. Hlavní přínos na úrovni EU vychází z nadnárodního rozměru některých akcí (specifických akcí, akcí Unie a Evropské migrační sítě), jakož i ze sdílení zátěže na úrovni EU, které bylo podpořeno zejména mimořádnou pomocí a relokačním

mechanismem v rámci národních programů; oboje přitom jasně dokazuje, že byla uplatněna zásada solidarity.

AMIF přinesl významnou přidanou hodnotu Unie z těchto hledisek: i) zajistil účinné a efektivní řízení migračních toků na úrovni EU (účinky na objem); ii) optimalizoval postupy týkající se řízení migrace a rozšířil know-how a vybudované kapacity (účinky na procesy); iii) umožnil členským státům dosáhnout na širší spektrum migrantů, žadatelů o azyl, uprchlíků a státních příslušníků třetích zemí (účinky na rozsah); iv) zavedl inovace, které byly vytvořeny na vnitrostátní a evropské úrovni (účinky působení vzoru), i když tento vliv se projevil v menší míře.

Absence financování z fondu AMIF by nepříznivě ovlivnila kvalitu reakce EU na migrační krizi a schopnost členských států spolupracovat a realizovat řešení. Přerušení podpory by pravděpodobně vedlo i) ke zmenšení rozsahu a snížení kvality prováděných akcí, ii) ke zpožděním při provádění, nebo iii) dokonce k přerušení akcí, včetně těch, které se týkají uplatňování zásad solidarity a vzájemné důvěry.

Udržitelnost AMIF zajišťoval prostřednictvím kontrolních mechanismů zavedených u většiny nástrojů ve fázích programování a provádění, i když u mimořádné pomoci byla vzhledem k povaze akcí zajišťována v menší míře. Existuje prostor ke zlepšení, pokud jde o zohledňování kritérií udržitelnosti při navrhování intervencí fondu AMIF, ale také o systematické zaznamenávání získaných poznatků a jejich přeměnu na vnitrostátní právní předpisy a postupy s cílem vyhnout se opakovanému financování stejných (méně inovativních) produktů.

Udržitelnost účinků akcí se bude pravděpodobně lišit podle oblastí zájmu (výsledky v oblasti integrace a azylu budou nejspíš trvalé, reagují-li na dlouhodobější potřeby, zatímco výsledky v oblasti navracení jsou udržitelnější, pokud jsou založeny na programech dobrovolných návratů a jsou podporovány aktivitami pro opětovné začlenění).

3.3 Hodnocení nástroje ISF – hranice a víza

Pokud jde o **účinnost**, je nástroj ISF – hranice a víza považován za účinný jak v oblasti společné vízové politiky, tak v oblasti integrované správy hranic. Tento fond pomohl i) usnadnit legální cestování prostřednictvím posílení vnitrostátních kapacit členských států spolufinancováním nákupu vybavení, jež členské státy používají ke kontrole pravosti dokladů předkládaných s žádostmi o udělení víza, a vývoje informačního systému pro koordinaci žádostí o udělení víza a ii) pořídit bezpečnostní vybavení pro konzulární zastoupení v třetích zemích. Navzdory doporučení zvýšit míru spolufinancování, které bylo uvedeno ve zpětném hodnocení Fondu pro vnější hranice, byl příspěvek fondu ke konzulární spolupráci v mnoha členských státech omezený vinou opožděného zahájení provádění. Rozvoj společné vízové politiky byl podpořen také vytvářením a provozem informačních systémů, zejména pokud jde o vnitrostátní vízový informační systém.

Fond zlepšil účinnost kontrol na vnějších hranicích tím, že podpořil opatření zaměřená na nákup, modernizaci, zdokonalení a výměnu vybavení pro ochranu a ostrahu hranic (např. zařízení pro kontrolu dokladů a komunikačního vybavení). Problematika kapacity pro správu hranic byla řešena zaváděním bran pro automatizovanou hraniční kontrolu (ABC), které urychlují kontroly na hraničních přechodech propojených s vnitrostátními a mezinárodními informačními systémy, jež zefektivňují výměnu informací. Klíčovým příspěvkem k dosažení společné vízové politiky byl rozvoj systému VIS. Harmonizace postupů v oblasti vydávání víz

byla podpořena také prostřednictvím odborné přípravy, která konzulárnímu personálu poskytla technické a další aktuální informace o tématech týkajících se vízového systému a souvisejících systémů.

Fond navzdory migrační a bezpečnostní krizi účinně podporoval zavádění integrované správy hranic v souladu s čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení o nástroji ISF – hranice a víza. Dosud bylo přibližně 200 milionů EUR vynaloženo na specifické akce s cílem podpořit 14 členských států při nákupu vybavení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, které se bude používat v rámci společných operací koordinovaných touto agenturou. To vedlo k posílení solidarity mezi členskými státy a přispělo k rozvoji systému EUROSUR a informačních systémů pro správu hranic.

Fond napomohl spolupráci mezi členskými státy i mezi členskými státy a Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž, což zahrnovalo nákup vybavení, jež se bude používat v rámci operací této agentury.

Pokud jde o přímé řízení, je velmi obtížné vyvozovat závěry o účinnosti grantů na akce udělovaných v rámci akcí Unie nebo mimořádné pomoci, protože v období, kterého se týká průběžné hodnocení, bylo jen velmi málo akcí dokončeno. Mimořádná pomoc byla využita v sedmi členských státech, především v Řecku, Itálii a Bulharsku, a hrála významnou úlohu při řešení mimořádných potřeb na začátku období a překlenutí mezery ve financování do přijetí národních programů (v případě jednoho členského státu byl například objem podpory ve formě mimořádné pomoci v letech 2014–2017 třikrát vyšší než příděl z národního programu na celé období 2014–2020).

Původní opodstatnění a cíle fondu jsou i v období po migrační krizi stále **relevantní.** Ve fázi programování i ve fázi provádění byly zavedeny vhodné mechanismy pro řešení měnících se potřeb. K reakci na tyto měnící se potřeby přispěla flexibilita fondu, spočívající v převodech finančních prostředků mezi různými cíli. Členské státy by však potřebovaly ještě větší flexibilitu, které by bylo možné dosáhnout tak, že se již nebudou uplatňovat minimální příděly finančních prostředků na cíle a sníží se počet národních cílů.

Má se za to, že fond vykazuje **soudržnost** s ostatními intervencemi EU a členských států. Soudržnost a doplňkovost s ostatními finančními nástroji EU byly zajištěny ve fázi programování prostřednictvím koordinačních mechanismů, které pak byly zavedeny ve fázi provádění. Většina členských států zavedla různé koordinační mechanismy pro zajištění soudržnosti s podobnými intervencemi prováděnými v rámci jiných fondů EU. Nebyly zjištěny žádné překryvy mezi nástrojem ISF – hranice a víza a vnitrostátními intervencemi v oblasti víz a hranic. Soudržnost v provádění s ostatními programy EU by bylo možné zlepšit. Jelikož program Evropské unie Clo 2020 a nástroj ISF – hranice a víza mají společné cíle týkající se bezpečnostních otázek i odborné přípravy, byly zaznamenány možné oblasti pro synergie. Koordinaci mezi oběma iniciativami by však bylo možné zlepšit.

Přidanou hodnotu Unie fond zajišťoval prostřednictvím inovativních investic do infrastruktury a vybavení. Podporoval spolupráci mezi členskými státy. Činnosti v oblasti odborné přípravy, které fond umožnil, přispěly k harmonizaci postupů mezi členskými státy. V oblasti konzulární spolupráce, spolupráce s třetími zeměmi a informačních systémů by však bylo možné očekávat vyšší přidanou hodnotu Unie.

Jelikož rozsáhlé informační systémy vyžadují obrovské investice, je pravděpodobné, že bez zásahu EU by vnitrostátní informační systémy byly i nadále odlišné, což by mělo dopad na schopnost EU dosahovat celkových cílů své politiky v oblasti hranic a víz. Pokud jde o víza,

používání nových technologií přineslo přidanou hodnotu z hlediska efektivnosti zpracovávání víz prostřednictvím zlepšení výměny údajů a informací v rámci členských států a mezi nimi. V oblasti hranic vedla přidaná hodnota Unie k vývoji interoperabilních moderních technologií, které zlepšily efektivnost a rychlost Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému. Tím bylo posíleno propojení s partnery v schengenském prostoru, což přispělo k účinnějším hraničním kontrolám a monitorování. Investice do zvýšení interoperability informačních systémů se proto považují za nezbytné.

Udržitelnost akcí financovaných nástrojem ISF – hranice a víza závisí na kontinuitě financování z EU, protože vnitrostátní financování k zajištění stejné úrovně investic patrně nepostačuje. Konkrétně investice do infrastruktury, zařízení a informačních systémů se vyznačují poměrně vysokou udržitelností, jelikož mají ve srovnání s počáteční investicí obvykle menší náklady na údržbu. Důležitou úlohu při zajišťování dlouhodobé udržitelnosti akcí hrají také činnosti v oblasti odborné přípravy.

3.4 Hodnocení nástroje ISF – policie

Za pozornost stojí, že ISF – policie je prvním programem financování z EU věnovaným policejní spolupráci, boji proti závažné organizované trestné činnosti a terorismu, jakož i řešení krizí a řízení rizik, který je prováděn také prostřednictvím sdílené odpovědnosti s členskými státy (režim sdíleného řízení), protože předchozí fondy CIPS a ISEC byly prováděny pouze přímo Komisí (přímé řízení).

Fond byl převážně **účinný** a přispěl ke zvýšení bezpečnosti v EU prostřednictvím prevence a potírání přeshraniční, závažné a organizované trestné činnosti, včetně terorismu, jakož i podporou koordinace a spolupráce mezi donucovacími orgány. Spolupráce probíhala formou výměny informací o přeshraniční trestné činnosti, zřizování nadnárodních sítí a projektů a účasti členských států ve společných vyšetřovacích týmech a v politickém cyklu evropské multidisciplinární platformy pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (EMPACT). Ke zlepšení lidských zdrojů a schopností lidí přispěly také vnitrostátní akce financované nástrojem ISF – policie, zejména financováním odborné přípravy a přijímání dalších pracovníků.

Z hlediska výsledků přispěly výše uvedené akce financované v rámci sdíleného řízení k narušení organizovaných zločineckých skupin, především prostřednictvím i) zajišťování hotovosti (více než 1,6 miliardy EUR), ii) rušení internetových stránek, iii) zatýkání, iv) zajišťování odcizeného zboží (v hodnotě více než 90 milionů EUR) a v) záchytu drog jako heroin a kokain (více než 4 miliony EUR).

Fond rovněž pomohl zlepšit schopnost členských států účinně zvládat bezpečnostní rizika a krize a v menší míře také chránit osoby a kritické infrastruktury před teroristickými útoky a jinými bezpečnostními incidenty.

Z dostupných poznatků vyplývá, že fond přispěl k posílení schopnosti členských států vypracovávat komplexní posouzení hrozeb a rizik, přestože je počet projektů financovaných nástrojem ISF – policie na úrovni členských států a EU poměrně nízký. Projekty byly zaměřeny například na ochranu kritické infrastruktury, rozvoj informačních systémů a znalostí o výbušninách, odbornou přípravu na téma identifikace možných „zahraničních bojovníků“ a vypracování analýz o hrozbách chemických, biologických, radiologických, jaderných a výbušných materiálů (CBRNE).

Koordinace a spolupráce mezi členskými státy, Europolem a dalšími příslušnými institucemi EU byla usnadňována prostřednictvím vývoje informačních systémů, propojení mezi databázemi a aplikacemi donucovacích orgánů a prostřednictvím vývoje platforem pro výměnu informací. Členské státy fond využívaly zejména k plnění svých povinností souvisejících s uplatňováním právních nástrojů EU, jako je Prümská smlouva a směrnice o jmenné evidenci cestujících.

Pokud jde o akce Unie, bylo financováno několik akcí týkajících se včasného varování a spolupráce v oblasti předcházení krizím, např. síť ATLAS, jejímž cílem je posilovat připravenost a účinnost zvláštních zásahových jednotek prostřednictvím cvičení a jiných přeshraničních výměn, mimo jiné v krizových situacích a při pořizování a sdílení taktického vybavení na podporu speciálních operací.

Navzdory financování, které je v rámci nástroje ISF – policie k dispozici, dosáhly členské státy jen omezeného pokroku z hlediska i) posílení administrativní a operační schopnosti členských států chránit kritickou infrastrukturu, ii) ochrany obětí a iii) rozvoje systémů odborné přípravy a programů výměn. Kromě toho bylo omezeného pokroku dosaženo v oblasti spolupráce s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi, i když většina projektů týkajících se těchto operačních cílů stále probíhá. Z hlediska ochrany obětí se prováděné akce zaměřovaly na obchodování s lidmi a dále na oběti terorismu a zneužívání dětí, domácí násilí, obchod s drogami a finanční trestné činy.

Původní opodstatnění a cíle fondu jsou i v období po migrační a bezpečnostní krizi stále **relevantní**. Jak ve fázi programování, tak ve fázi provádění byly zavedeny vhodné mechanismy pro řešení měnících se potřeb. Členské státy ve svých národních programech určily příslušné oblasti politiky, které byly zařazeny do politického cyklu platformy EMPACT. Některé z nich se však také zaměřují na určitou oblast, která pro ně představuje výzvu: drogy, obchodování s lidmi, kyberkriminalitu, finanční trestnou činnost nebo korupci.

K reakci na měnící se potřeby přispěla flexibilita fondu, spočívající v převodech finančních prostředků mezi různými cíli. Členské státy by však ocenily ještě větší flexibilitu, kterou by přineslo zrušení minimálních přídělů finančních prostředků na cíle a snížení počtu národních cílů.

Fond je považován za **soudržný** a jeho cíle doplňují ostatní vnitrostátní politiky. Soudržnost a doplňkovost fondu vzhledem k ostatním finančním nástrojům EU byly zajištěny ve fázi navrhování, programování i provádění. Byly zavedeny koordinační mechanismy pro zajištění soudržnosti a doplňkovosti ve fázi provádění. Hlavní úkoly při zajišťování soudržnosti plní monitorovací výbory a odpovědné orgány a různé způsoby provádění se navzájem doplňují. Zdá se však, že existuje určitý prostor pro zlepšení, pokud jde o agentury EU a o vnitřní soudržnost, protože příjemci mají nedostatečné povědomí o akcích a projektech realizovaných v rámci fondu ISF.

Celkově fond zajistil **přidanou hodnotu Unie** z hlediska zlepšení přeshraniční spolupráce, výměny znalostí a osvědčených postupů, důvěry mezi donucovacími orgány členských států, jakož i uplatňování a provádění klíčových politik EU (účinky na procesy).

Fond přispěl k rozšíření rozsahu akcí a zvýšení jejich kvality z hlediska investic do oblastí, jimž je přikládána nedostatečná priorita, nebo do vysoce specializovaných oblastí. Nákup nejmodernějšího vybavení posílil schopnosti vnitrostátních orgánů, pokud jde o provádění specializovaných intervencí širšího rozsahu. Fond rovněž umožnil zavést více typů výměny znalostí a vzdělávání a výcviku v oblasti prosazování práva (účinky na rozsah).

Fond prokázal, že přispěl k harmonizaci výzkumu na úrovni EU týkajícího se předcházení trestné činnosti, umožnil vyšší investice a zaměřil se na dlouhodobá opatření v této oblasti. Umožnil také investice velkého objemu, zejména do informačních systémů, odborné přípravy a specializovaného vybavení (účinky na objem).

Absence financování z nástroje ISF – policie by nepříznivě ovlivnila jak kvalitu přeshraniční spolupráce v EU, tak schopnost členských států realizovat inovativní řešení (účinky působení vzoru).

V předchozím období financování měly programy ISEC a CIPS silný nadnárodní rozměr, protože nadnárodní spolupráce byla nezbytným předpokladem financování. Zeměpisné rozložení koordinujících a partnerských organizací, které byly příjemci financování, však bylo velice nevyrovnané a soustředilo se jen do několika členských států. Díky zavedení režimu sdíleného řízení pro nástroj ISF – policie (zpočátku 60 % celého programu a po navýšeních více než 70 %) dosáhl tento fond lepšího zeměpisného pokrytí mezi všemi členskými státy, i když akce Unie se stále vyznačují stejnou zeměpisnou nerovnováhou, která existovala u dřívějších fondů.

Udržitelnost fondu byla zajištěna prostřednictvím sladění a doplňkovosti jeho akcí s akcemi vytvořenými v reakci na vnitrostátní priority nebo požadavky EU. Komplexní opatření a mechanismy zajišťující udržitelnost byly zavedeny ve fázi programování i ve fázi provádění v rámci jak sdíleného, tak přímého řízení. Vzhledem k tomu, že většina projektů stále probíhá, je ovšem obtížné stanovit, zda budou účinky na cílové skupiny a na konkrétní oblasti skutečně trvalé.

3.5 Efektivnost, zjednodušení a snížení administrativní zátěže

Co se týče celkové **efektivnosti** vyplývající z dostupných údajů, hodnocení ukázalo, že výsledků fondů bylo dosaženo za přiměřených nákladů z hlediska lidských i finančních zdrojů. Většina členských států se nicméně potýká s problémy, které se týkají pokynů EU, společných ukazatelů a harmonogramů pro podávání zpráv a monitorování. Navzdory provedeným zjednodušením lze za faktor oslabující efektivnost považovat vnímanou administrativní zátěž.

Bylo shledáno, že jednotný soubor postupů stanovený v horizontálním nařízení ((EU) č. 514/2014) pro všechny oblasti, jichž se fondy týkají, a jak pro fond AMIF, tak pro fond ISF, přinesl **zjednodušení**. Možnost zjednodušeného vykazování nákladů byla využita jen v několika členských státech, které uznaly její efektivnost z hlediska **snížení administrativní zátěže**. Opatření přijatá fondy za účelem zjednodušení a snížení administrativní zátěže ovšem svých zamýšlených cílů dosáhla jen zčásti. Navzdory provedeným zjednodušením neexistuje v této fázi mnoho důkazů o tom, že by se administrativní zátěž významně snížila. Opatření v oblasti monitorování, podávání zpráv a ověřování jsou stále považována za zatěžující a členské státy požádaly o další pokyny ohledně plnění požadavků EU. Bylo též uváděno, že administrativní zátěž zvyšují požadavky na podávání zpráv a nerelevantnost některých společných ukazatelů.

4 PŘEZKUM V POLOVINĚ OBDOBÍ

V souladu s článkem 57 nařízení (EU) č. 514/2014 tato zpráva o průběžném hodnocení obsahuje hodnocení přezkumu v polovině období naplánovaného pro všechny tři fondy.

Celý proces byl zahájen v červnu 2017 tím, že byl členským státům zaslán dotazník pro posouzení potřeb. Cílem bylo umožnit jim, aby zvážily, zda a do jaké míry může být nutné revidovat národní programy, a také aby posoudily své (finanční) potřeby pro zbývající období 2018–2020. K dotazníku bylo přiloženo memorandum popisující hlavní aspekty vývoje politik EU za poslední roky, které je třeba zohlednit při zvažování budoucích potřeb. Komise následně provedla podrobnou analýzu odpovědí členských států a byl zorganizován dvoustranný dialog mezi Komisí a většinou členských států s cílem podrobně projednat stav provádění fondů, vyjádřené potřeby a výhled na poslední roky.

Na základě těchto jednání byl zvláštní dodatečný příděl na národní programy ve výši 128 milionů EUR, rozdělovaný v rámci přezkumu v polovině období, určen v souladu s právním základem nástroje pro hranice a víza pouze na tento nástroj. To bylo dáno především tím, že pro fondy AMIF a ISF – policie nebylo naplánováno žádné dodatečné financování a že většina národních programů členských států v rámci uvedených dvou fondů byla v posledních letech opakovaně revidována v důsledku migrační a bezpečnostní krize.

Závěrem lze uvést, že přezkum v polovině období umožnil nově nastavit priority národních programů podle nových politických iniciativ a přizpůsobit se nové situaci v oblasti bezpečnosti, hranic a migrace. Největší význam však měl pro nástroj ISF – hranice a víza, kde byl poskytnut dodatečný finanční příděl, jenž umožnil nově se zaměřit na některé specifické priority a potřeby na úrovni členských států. Finanční potřeby členských států, které byly v této souvislosti uvedeny (žádost o dodatečné financování pro oblast navracení a hotspotů v návrhu rozpočtu na rok 2019), budou také pečlivě posouzeny v rámci ročních rozpočtových procesů.

5 ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

5.1 Účinnost

Fondy jsou považovány za převážně účinné a navzdory významnému nárůstu výzev, na které musely reagovat, se celkově osvědčily jako důležité nástroje při zvládání obtížné situace v oblasti migrace a bezpečnosti.

AMIF prokázal, že je důležitým nástrojem při řešení uvedené těžké situace, protože zajišťoval jak krátkodobou mimořádnou podporu, tak dlouhodobější budování kapacit v oblasti azylu, integrace a navracení. AMIF přispěl zejména k posílení kapacit členských států pro přijímání a zpracovávání žádostí v době, kdy čelily náročným migračním tokům. Přestože v oblasti legální migrace zatím došlo jen k omezenému pokroku, dosáhly členské státy mírného pokroku v oblasti integrace, a to i z hlediska budování kapacit. Před dlouhodobými opatřeními, jejichž výsledky zatím nejsou vidět, protože integrace je dlouhodobý proces, dostala přednost krátkodobá integrační opatření. Fond přispěl k trvalému zvyšování míry navracení.

ISF – hranice a víza svou účinnost prokázal tím, že pomohl usnadnit legální cestování. Ke konzulární spolupráci a k posílení spolupráce s třetími zeměmi fond přispěl jen omezeně. Prostřednictvím odborné přípravy, jakož i zřizování a provozu informačních systémů (zvláště Vízového informačního systému) podporoval také rozvoj společné vízové politiky.

ISF – policie přispěl ke zvýšení bezpečnosti v EU posílením schopností členských států v oblasti předcházení přeshraniční, závažné a organizované trestné činnosti včetně terorismu a boje proti ní prostřednictvím: i) akcí proti finanční a hospodářské trestné činnosti, kyberkriminalitě a obchodu s drogami, ii) investic do informačních systémů a operačního vybavení, iii) spolupráce mezi členskými státy, jako je účast v společných vyšetřovacích týmech, a iv) politického cyklu platformy EMPACT.

V oblasti bezpečnostních rizik a krizí pomohl ISF – policie zvýšit kapacitu členských států pro účinné zvládání těchto rizik a krizí prostřednictvím i) vypracovávání komplexních posouzení hrozeb a rizik, ii) zřizování odvětvových systémů včasného varování, iii) mechanismů pro spolupráci a iv) modernizace a pořizování vybavení umožňujícího lépe reagovat na krizové a mimořádné situace.

5.2 Efektivnost

Z dostupných údajů vyplývá, že celkově bylo výsledků fondů dosaženo s přiměřenými náklady z hlediska lidských i finančních zdrojů, i když s určitými omezeními. Efektivnost byla zajištěna díky významným poznatkům a odborným znalostem získaným na základě zkušeností z předchozích projektů a díky flexibilitě národních programů.

Existuje také řada otázek, které podle členských států nepříznivě ovlivňují efektivnost: požadavek přidělovat minimální procentní podíly na národní cíle, složité a opakující se zprávy, nedostatečně rozpracované společné ukazatele a nesoulad mezi harmonogramem pro monitorování a harmonogramem pro podávání zpráv.

Celkově lze uvést, že akce mimořádné pomoci a akce Unie i akce realizované v rámci nepřímého řízení dosáhly svých cílů s přiměřenými náklady z hlediska finančních a lidských zdrojů.

5.3 Zjednodušení a snížení administrativní zátěže

Fondy AMIF a ISF vedly ke zjednodušení ve srovnání s minulostí, i když v současné fázi neexistuje mnoho důkazů o tom, že došlo významnému snížení administrativní zátěže. Víceleté programování umožnilo řešit nově se objevující potřeby během celého sedmiletého období a dlouhodobě řídit rozsáhlé investice. Celkově se za zvláště prospěšnou považuje většina inovativních opatření (např. možnosti zjednodušeného vykazování nákladů, víceleté programování, zjednodušený systém řízení a kontroly), která vedla ke zjednodušení, přestože byly požadovány další pokyny (např. možnost zjednodušeného vykazování nákladů je přijímána kladně, ale její výhody nebyly objasněny příjemcům, kteří se ji proto zdráhají využívat). Navzdory většímu zjednodušení se zdá, že vnitrostátní pravidla a postupy platné v rámci národních programů způsobily mírnou administrativní zátěž. Pokud jde o přímé řízení, bylo prokázáno, že příslušné postupy jsou vhodné, jasné a transparentní a nevytvářejí dodatečnou zátěž pro členské státy ani příjemce.

5.4 Relevantnost

Prokázalo se, že fondy, jejich priority a cíle stanovené ve zvláštních nařízeních, jakož i v ročních pracovních programech jsou stále relevantní. Navzdory rozmanitosti vnitrostátních podmínek a jejich změnám totiž reagovaly na potřeby členských států. Je třeba uvést, že vzhledem k migrační a bezpečnostní krizi bylo zapotřebí významně posílit rozpočet, a dostupný rozpočet na programové období 2014–2020 ve výši 6,9 miliardy EUR tak byl zvýšen na 10,8 miliardy EUR. K zajištění relevantnosti fondů přispěla mimořádná pomoc (poskytnutá ve větším rozsahu, než bylo původně zamýšleno).

Jako hlavní mechanismy pro zajištění relevantnosti fondů byly identifikovány i) dialog o politice[10] a metoda konzultací použité ve fázi programování, ii) monitorovací úloha, kterou hrály jak odpovědné orgány, tak monitorovací výbory, iii) možnost provádět úpravy a převody v rozpočtu a iv) přezkum v polovině období.

Navzdory shromážděným poznatkům o relevantnosti fondů bylo konstatováno, že je nutná větší flexibilita, pokud jde o provádění národních programů. Bylo zjištěno, že hlavní problém spočívá v roztříštěnosti akcí v rámci mnoha národních cílů, která bránila sdružování zdrojů pro klíčové priority a ztěžovala realizaci projektů zaměřených na několik cílů. Stanovení přídělů na základě statistických údajů na začátku programového období navíc neodráží změny potřeb členských států během období provádění.

5.5 Soudržnost a doplňkovost

Fondy vykazují soudržnost a doplňkovost vzhledem k ostatním fondům a iniciativám a nebyly zjištěny žádné překryvy a duplicity. Vnitřní nástroje (národní programy, mimořádná pomoc atd.) se vzájemně doplňují a doplňují ostatní finanční nástroje EU (jako jsou evropské strukturální a investiční fondy – ESI fondy), jakož i vnitrostátní rozpočty.

Většina členských států zavedla ve fázi provádění různé koordinační mechanismy, aby zajistila soudržnost a doplňkovost fondů s podobnými intervencemi prováděnými v rámci jiných fondů EU. K těmto mechanismům patří interinstitucionální výměna informací a spolupráce mezi orgány odpovědnými za různé fondy EU a zvláštní institucionální ujednání pro zajištění koordinace a synergie mezi nimi. Monitorovací výbory a odpovědné orgány hrají stěžejní úlohu, pokud jde o zajištění synergií a zamezení překryvům a dvojímu financování, a to prostřednictvím pravidelné spolupráce s ostatními vnitrostátními institucemi provádějícími ostatní fondy (včetně fondů EU) a s protějšky v jiných členských státech.

Co se týče přímého řízení, jak mimořádná pomoc, tak akce Unie vykazují soudržnost a doplňkovost s akcemi podporovanými z jiných fondů EU nebo podporovanými agenturami EU. Bylo však zjištěno, že existuje určitý prostor pro zlepšení, protože příjemci podpory v rámci projektů nejsou dobře informovaní o ostatních akcích, které jsou v rámci fondů celkově prováděny.

---

[10] Dialogy o politice s členskými státy byly poprvé zavedeny v rámci příprav víceletých národních programů pro fondy AMIF a ISF. Představovaly důležitý prvek při zahajování procesu navrhování národních programů. Díky tomu bylo možné uplatnit holistický přístup zahrnující všechny prvky národního programu členského státu s důkladným projednáním cílů politiky EU a vnitrostátních priorit.

5.6 Přidaná hodnota Unie

Celkově a bez ohledu na svůj poměrně malý objem ve srovnání s výzvami vyplývajícími z krize přinesly fondy významnou přidanou hodnotu Unie prostřednictvím i) podpory akcí s nadnárodním rozměrem, ii) sdílení zátěže mezi členskými státy, iii) posílení vnitrostátních kapacit, iv) optimalizace postupů souvisejících s řízením migrace, v) zajištění synergií, vi) větší spolupráce mezi subjekty činnými v oblasti zpracování víz, vii) sdílení informací a osvědčených postupů, viii) přeshraničních projektů, ix) zvýšení důvěry mezi donucovacími orgány a x) odborné přípravy pracovníků atd. Bez těchto fondů by kvalita reakce EU na migrační krizi a bezpečnostní výzvy byla nižší (např. menší počet zaměstnanců a nižší objem služeb by omezily schopnost vnitrostátních orgánů poskytovat účinnou pomoc žadatelům o azyl, uprchlíkům a dalším státním příslušníkům třetích zemí).

Z finančního hlediska by vnitrostátní financování bez těchto fondů EU neumožňovalo účinné a efektivní provádění akcí, např. v oblasti přesídlování, boje proti terorismu nebo vybavení pro ochranu hranic, včetně vybavení určeného pro Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž. Vzhledem k nedostatečným vnitrostátním zdrojům by akce byly prováděny mnohem obtížněji a nikoli ve skutečně naplánovaném rozsahu a časovém rámci.

Pokud jde o přímé řízení, pouhé vnitrostátní financování bez zdrojů poskytnutých na mimořádnou pomoc a akce Unie by vedlo k mnohem obtížnějšímu provádění v mnohem menším měřítku a s nižším celkovým dopadem. K hlavním výhodám vyplývajícím z těchto opatření patřila větší spolupráce mezi členskými státy i uvnitř členských států, včetně sdílení informací, know-how a osvědčených postupů. To umožnilo včas a efektivně zvládat migrační toky a související mimořádné situace.

Akce financované v rámci nepřímého řízení přinesly přidanou hodnotu Unie prostřednictvím posílení stávajících synergií mezi zúčastněnými subjekty na různých úrovních (mezinárodní úroveň, EU, členské státy), což vedlo k vytvoření soudržné reakce EU na nově se objevující výzvy.

5.7 Udržitelnost

Otázku udržitelnosti řeší všechny prováděcí mechanismy fondů, i když v případě mimořádné pomoci to vzhledem k mimořádné povaze akcí platí v menší míře.

Co se týče fondu AMIF, udržitelnost účinků po skončení intervence je různá u jeho různých nástrojů a různých členských států:

- výsledky v oblasti integrace a azylu budou pravděpodobně trvat déle, jestliže jsou od počátku zaměřeny na dlouhodobější potřeby, a
- výsledky v oblasti navracení jsou udržitelné, jsou-li založeny na programech dobrovolných návratů a jsou podporovány aktivitami pro opětovné začlenění.

Pokud jde o ISF, mnohé akce jsou svou povahou dlouhodobé, protože jsou obvykle navrženy tak, aby fungovaly i po skončení podpory z fondu (investice do infrastruktury, zařízení a informačních systémů). Jiné akce (odborná příprava a mechanismy spolupráce) přispěly k udržitelnosti akcí prostřednictvím zlepšování odborných znalostí, poznatků a kvalifikace zaměstnanců, kteří se podílejí na řízení a provádění projektů.

Finanční udržitelnost (možnost pokračování akcí po skončení financování z fondů) je také různá. Některé akce, jako jsou víceleté projekty nebo projekty přípravy školitelů, se jeví jako soběstačnější, zatímco jiné (např. Evropská migrační síť) patrně soběstačné nejsou. Udržitelnost některých dalších akcí (akcí Unie, národních programů, mimořádné pomoci) navíc závisí na míře, v jaké jsou prioritní nebo naléhavé, a na dostupnosti alternativních zdrojů.

5.8 Otázky k budoucímu zvážení

- Holistická koncepce a struktura mechanismů fondů (např. národní programy zaměřené na budování dlouhodobých kapacit, mimořádná pomoc sloužící ke zmírnění bezprostředního tlaku a akce Unie jasně a logicky navržené tak, aby se vzájemně podporovaly) by měly být zachovány a použity jako vzor pro příští programové období. Oblast vnějších hranic a oblast víz by měly být od sebe i nadále odděleny.
- S cílem zvýšit účinnost fondů a umožnit členským státům upřednostnit některé cíle, jež by mohly vést k lepším výsledkům, by národní programy měly být cílenější.
- Budoucí fondy (a jejich oblast působnosti) musí být koncipovány způsobem, který jim umožní řešit komplexní soubor potřeb, jakož i zajistit flexibilitu pro případ změn. V zájmu zvýšení flexibility by měla být přehodnocena roztříštěnost národních programů mezi několik cílů s minimálními procentními podíly financování.
- Oblast působnosti fondu ISF může být v budoucnosti nutné dále přizpůsobit tak, aby odpovídala novým politickým iniciativám pro posílení operativní spolupráce a výměny informací.
- Víceleté programování by mělo být pro budoucí období financování zachováno.
- Nástroj pro mimořádnou pomoc by měl být zachován a jeho schopnosti by měly být dále posíleny, aby mohl rychle a efektivně reagovat na měnící se okolnosti.
- Kompletní společný monitorovací a hodnotící rámec by měl být vypracován již na samém počátku fáze návrhu, aby bylo okamžitě zajištěno konzistentní a jednotné monitorování pokroku a účinnosti. Měl by zahrnovat lépe vymezené ukazatele s výchozími a cílovými hodnotami, jakož i zjednodušené postupy, pokyny a harmonogramy.
- Systém rozdělování finančních prostředků (klíč pro přidělování a přezkum v polovině období) by měl být přizpůsobitelný, aby dokázal vhodně reagovat na měnící se potřeby.
- Je třeba vyvinout další úsilí o zlepšení spolupráce, koordinace a strategického řízení při provádění fondů, jejich různých druhů akcí a ostatních iniciativ na úrovni EU.
- V poskytování podpory prostřednictvím fondů a všech jejich nástrojů by se mělo pokračovat a vyslat tak jasný signál o významu solidarity a spolupráce mezi členskými státy.
- Udržitelnost, jak ve smyslu finanční udržitelnosti, tak ve smyslu udržitelnosti účinků, by měla být zohledňována ve fázi navrhování a výběru projektů.