

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 3/2007

o řízení Evropského fondu pro uprchlíky (2000–2004),
spolu s odpověďmi Komise

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

(2007/C 178/01)

OBSAH

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
SHRnutí	I–VIII	3
ÚVOD	1–16	3
Souvislosti	1	3
Evropský fond pro uprchlíky	2–9	3
Shrnutí hlavních změn mezi ERF I a ERF II	10–13	4
Rozsah, cíle a koncepce auditu	14–16	5
BYLY FINANČNÍ PROSTŘEDKY ŘÁDNĚ ROZDĚLENY MEZI ČLENSKÉ STÁTŮ?	17–25	5
Základ pro rozdělování částek	17–19	5
Statistické údaje používané jako základ pro přidělování částek nebyly úplné a spolehlivé	20–22	6
Rozdíly ve výkladu jednotlivých členských států zkreslují základ	23	6
Revize dříve ověřených údajů nebyly plně vzaty v úvahu při dalším rozdělování nebo nebyly řádně zdokumentovány	24–25	6
BYLO ŘÍZENÍ PROVÁDĚNÉ KOMISÍ A ČLENSKÝMI STÁTŮ ŘÁDNÉ?	26–39	7
Prováděcí pravidla ERF byla zveřejněna pozdě	26	7
Nízká účinnost postupu přidělování prostředků	27–33	7
Různý výklad pravidel ERF ze strany členských států	34–36	8
Kladné příklady řízení ERF	37	8
Monitorování a nápravná opatření prováděná Komisí měla nedostatečné výsledky	38–39	8

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
JAKÝ BYL DOPAD ERF NA ÚSILÍ JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V OBLASTI AZYLŮ?	40–44	9
ZÁVĚR	45–50	9
DOPORUČENÍ	51–54	10
Příloha I – Srovnání právních předpisů Společenství pro Evropský fond pro uprchlíky na období 2000–2004 (ERF I) a na období 2005–2010 (ERF II)		11
Příloha II – Rozdělení finančních prostředků mezi členské státy (2000–2004)		15
Příloha III – Postup přidělování předběžných částek z ERF členskými státy		16
Odpovědi Komise		19

SHRNUTÍ

I. Evropský fond pro uprchlíky (dále jen „ERF“ nebo „fond“) byl zřízen v září 2000 na počáteční období pěti let končící v roce 2004 s finanční referenční částkou ve výši 216 milionů EUR. Ke zřízení fondu došlo v době zintenzivnění činnosti EU v oblasti azylu a přistěhovalectví, kde dochází k rychlému vývoji.

II. Účelem ERF bylo podporovat a podněcovat úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při nesení důsledků tohoto přijímání. Řízení fondu sdílela Komise s členskými státy. Komise měla celkovou odpovědnost za správné provedení fondu, zatímco členské státy byly pověřeny prováděním konkrétních opatření. Opatření, jež bylo možno z fondu financovat, byla rozdělena do tří skupin: podmínky přijetí, začleňování a navrácení uprchlíků a vysídlených osob.

III. Účetní dvůr provedl kontrolu řízení první fáze Evropského fondu pro uprchlíky (2000 až 2004), přičemž se zaměřil na tyto otázky:

- Byly finanční prostředky řádně rozděleny mezi členské státy?
- Bylo řízení prováděné Komisí a členskými státy řádné?
- Jaký byl dopad ERF na úsilí jednotlivých členských států v oblasti azylu?

IV. Při rozdělování prostředků se vycházelo především z počtu státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, jak je definuje ERF, kteří vstoupili na území členských států. Za shromažďování statistických údajů o počtu žadatelů o azyl z členských států odpovídal Statistický úřad Evropských společenství (Eurostat). Neexistovaly žádné harmonizované definice cílových skupin, jak jsou vymezeny v pravidlech ERF, a členské státy používaly různé výklady. Základ, který se používal pro přidělování prostředků z ERF, nebyl tedy jednotný, srovnatelný a spolehlivý. V základních statistických údajích byly zjištěny závažné nesrovnalosti. V některých případech se údaje změnily, protože se legislativa členských států vyvíjela směrem k větší harmonizaci.

V. Celý postup pro roční přidělování prostředků byl těžkopádný a jeho účinnost sporná.

VI. Členské státy měly výlučnou odpovědnost za řízení a správu projektů, zatímco Komise musela zajistit, aby členské státy měly hladce fungující systémy řízení a kontroly. Ačkoli byly zjištěny nedostatky a Komise přijala určitá nápravná opatření, ne všechny problémy zjištěné v členských státech již byly vyřešeny.

VII. Audit Účetního dvora ukázal, že některá ustanovení ERF I, zejména pravidla způsobilosti, umožňovala významné rozdíly ve výkladu. Účetní dvůr doporučuje, aby s ohledem na jeho zjištění a již provedené změny v ERF II byla přijata příslušná opatření, která zajistí, aby byl ERF v budoucnu jasnější a přesněji zaměřen.

VIII. Informace o dopadu ERF na vnitrostátní financování byly omezené jak v jednotlivých členských státech, tak v Komisi. Při návštěvě projektů byly zjištěny pozitivní změny v úsilí členských států, zvláště pokud jde o testování inovačních projektů a integrování jejich výsledků do národních strategií.

ÚVOD

program, který stanoví obecné politické zásady a operační cíle, včetně zřízení společného evropského azylového systému.

Souvislosti***Evropský fond pro uprchlíky***

1. Amsterodamská smlouva předpokládá postupné vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva⁽¹⁾. Na tomto základě schválila Evropská rada v říjnu 1999 v Tampere (Finsko) ucelený

2. Evropský fond pro uprchlíky (dále jen „ERF“ nebo „fond“) byl zřízen v září 2000 na počáteční období pěti let končící v roce 2004⁽²⁾.

⁽¹⁾ Článek 61 Smlouvy o založení Evropských společenství ve znění Amsterodamské smlouvy.

⁽²⁾ Rozhodnutí Rady 2000/596/ES ze dne 28. září 2000 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky (Úř. věst. L 252, 6.10.2000).

3. ERF byl zřízen „k zajištění rovnováhy úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při nesení důsledků tohoto přijetí“⁽¹⁾. Měl být založen na principu solidarity mezi členskými státy a zajistit spravedlivé sdílení zátěže.

4. Fond měl podporovat opatření, jejichž cílem bylo dosáhnout odpovídajících podmínek přijetí a začleňování uprchlíků a vysídlených osob do společnosti členského státu. ERF měl

mimoto poskytovat prostředky s cílem pomoci uprchlíkům a vysídleným osobám při návratu, včetně pomoci rozhodnout se na základě všech dostupných informací, zda se vrátí do země původu.

5. Fondu byla přidělena finanční referenční částka ve výši 216 milionů EUR. Konečná výše rozpočtových prostředků činila 243 milionů EUR, včetně 49 milionů EUR, které byly poskytnuty na mimořádná opatření, ale nebyly využity. Komise odhaduje, že ke konci prosince 2006 bylo vyplaceno 141 milionů EUR. V níže uvedené tabulce jsou uvedeny rozpočtové prostředky a závazky na roky 2000–2004.

Rozpočtové prostředky a závazky 2000–2004

(v milionech EUR)

	2000–2004		2004		2003		2002		2001		2000	
	Rozpočtové prostředky	Závazky	Rozpočtové prostředky	Závazky	Rozpočtové prostředky	Závazky	Rozpočtové prostředky	Závazky	Rozpočtové prostředky	Závazky	Rozpočtové prostředky	Závazky
Správní výdaje ERF	3,64	2,19	0,66	0,12	0,73	0,65	0,73	0,53	0,81	0,21	0,72	0,67
Provozní výdaje ERF	189,02	189,00	42,27	42,27	42,27	42,27	45,08	44,99	34,19	34,19	25,28	25,28
Správní výdaje ERF na mimořádná opatření	0,96	(*)	0,16	(*)	0,18	(*)	0,18	(*)	0,20	(*)	0,23	(*)
Provozní výdaje ERF na mimořádná opatření	49,03	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,82	(*)	9,80	(*)	9,78	(*)
Celkem	242,65	191,19	52,91	42,39	53,00	42,92	55,81	45,52	45,00	34,40	36,01	25,95

(*) Rozpočtové prostředky předpokládané na případy mimořádné potřeby, ale v letech 2000–2004 nevyužité.

Zdroj: účetní systém Evropské komise.

6. Řízení ERF sdílela⁽²⁾ Komise (generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost – GR JLS) s členskými státy. Komise měla celkovou odpovědnost za správnou implementaci fondu, zatímco členské státy byly pověřeny řízením konkrétních opatření. Každý členský stát jmenoval vnitrostátní orgán, který zajišťoval veškerou komunikaci s Komisí a odpovídal za výběr jednotlivých projektů a jejich finanční řízení a správu.

7. Osobami, na něž se ERF zaměřoval, byli státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří měli postavení uprchlíka, jak ho definuje Ženevská úmluva⁽³⁾, jakož i osoby požívající mezinárodní nebo dočasné ochrany. Způsobilí byli rovněž žadatelé o azyl, kteří požádali o postavení uprchlíka, a osoby, jejichž právo na dočasnou ochranu se v členském státě právě posuzovalo.

⁽¹⁾ 2. bod odůvodnění rozhodnutí 2000/596/ES.

⁽²⁾ Jak je stanoveno v článku 53 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002).

⁽³⁾ Úmluva o právním postavení uprchlíků, Ženeva, 28. července 1951, Sbírka smluv Spojených národů, svazek 189, s. 137. Přijata dne 28. července 1951 na konferenci zplnomocněných zástupců o postavení uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, která byla svolána podle rezoluce Valného shromáždění č. 429 (V) ze dne 14. prosince 1950, datum vstupu v platnost podle článku 43: 22. dubna 1954.

8. Podle GR JLS činil v roce 1996 počet žadatelů o azyl, uprchlíků a osob pod ochranou přibližně 303 000, v roce 1999 se zvýšil na 475 000 a v roce 2003 se snížil na 374 000.

9. Podpora Společenství byla Evropským fondem pro uprchlíky udělována prostřednictvím spolufinancovaných opatření. Spolufinancování bylo stanoveno na nejvýše 50 % celkových nákladů opatření. Tento podíl se zvýšil na maximálně 75 % pro země, které přijímají podporu z Fondu soudržnosti. Platby Komise členskými státem se uskutečňovaly v podobě záloh, průběžných plateb a konečných plateb.

Shrnutí hlavních změn mezi ERF I a ERF II

10. Mezitím byla zahájena druhá fáze programu (ERF II), která se vztahuje na období 2005 až 2010⁽⁴⁾.

11. Níže uvedené srovnání vyzdvihuje pouze hlavní rozdíly mezi ERF I a ERF II. Nejedná se o analýzu ani vyhodnocení těchto změn. Podrobné srovnání mezi ERF I a ERF II je uvedeno v příloze I.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010 (Úř. věst. L 381, 28.12.2004). Dánsko se ERF neúčastní.

Cíle a úkoly:

- Cíle zůstávají stejné.
- Doba trvání ERF II bude šest let (pět let u ERF I).
- Definice cílových skupin se významně nezměnila.
- ERF II zavádí víceletá programová období v délce tří let.
- ERF II popisuje akce (přijetí, začlenění, dobrovolný návrat) podrobněji a rovněž umožňuje všechny tři akce kombinovat.
- U ERF II kladou opatření Společenství důraz na nadnárodní akce nebo akce v zájmu Společenství jako celku.

Ustanovení o provádění a řízení:

- Řízení ERF je i nadále sdílené. V případě ERF II jsou povinnosti Komise a členských států popsány podrobněji.
- Kritéria výběru se nezměnila.
- Lhůty pro předkládání příslušných dokumentů se prodloužily.
- Rozdělování prostředků je i nadále založeno hlavně na statistických údajích o uprchlících a žadatelích o azyl.

Finanční řízení a dohled:

- Výše spolufinancování z ERF II je stále 50 % (75 % v případě členských států přijímajících podporu z Fondu soudržnosti). Příspěvek ve výši 50 % se však může zvýšit na 60 % v případě zvláště inovačních akcí.
- V případě ERF II jsou přesněji stanoveny lhůty a požadavky týkající se plateb.
- První záloha je stále ve výši 50 % celkové částky spolufinancování z ERF, zatímco druhá splátka může činit až 50 % (místo 30 % v případě ERF I).
- U ERF II musí být zkontrolováno nejméně 10 % celkových způsobilých výdajů, u ERF I to bylo 20 %.

Monitorování, hodnocení a zprávy:

- U ERF II Komise ve spolupráci s členskými státy provádí pravidelné monitorování fondu.
- U ERF II byly posíleny povinnosti související s hodnocením. Komise za partnerské účasti členských států fond pravidelně hodnotí, aby posoudila vhodnost, účelnost a dopad akcí.

12. Přezkum pravidel ERF II ukázal, že doporučení, která tato zpráva uvádí, nebyla v rámci ERF II realizována.

13. Komise rovněž navrhla rámcový program na období 2007 až 2013, který by zahrnoval ERF.

Rozsah, cíle a koncepce auditu

14. Účetní dvůr provedl audit řízení první fáze Evropského fondu pro uprchlíky (2000 až 2004). Cílem auditu bylo dospět k závěru ohledně těchto otázek:

- Byly finanční prostředky řádně rozděleny mezi členské státy?
- Bylo řízení prováděné Komisí a členskými státy řádné?
- Jaký měl ERF dopad na úsilí jednotlivých členských států v oblasti azylu?

15. V kontextu tohoto auditu a ročních prohlášení o věrohodnosti za roky 2003 a 2004 ⁽¹⁾ byly zkontrolovány příslušné útvary Komise (GŘ JLS a Eurostat) v Bruselu a Lucemburku. Mimo to se uskutečnily návštěvy vnitrostátních orgánů a konečných příjemců v těchto zemích: Rakousko, Francie, Německo, Řecko, Itálie, Španělsko, Švédsko a Spojené království.

16. Podle pravidel ERF ⁽²⁾ musela Komise předložit Evropskému parlamentu a Radě závěrečnou zprávu nejpozději do 1. září 2005. Účetní dvůr nemohl vzít výsledky závěrečné zprávy v úvahu, protože byla dokončena až po skončení auditu Účetního dvora.

BYLY FINANČNÍ PROSTŘEDKY ŘÁDNĚ ROZDĚLENY MEZI ČLENSKÉ STÁTY?**Základ pro rozdělování částek**

17. Finanční prostředky z ERF se rozdělovaly každý rok ve formě menší pevné částky a větší variabilní částky. Pevná částka se snížila z 500 000 EUR na členský stát v roce 2000 na 100 000 EUR v roce 2004.

⁽¹⁾ Kapitola 6, s. 200–202 výroční zprávy za rozpočtový rok 2003 (Úř. věst. C 293, 30.11.2004). Kapitola 6, s. 165–166 a s. 176 výroční zprávy za rozpočtový rok 2004 (Úř. věst. C 301, 30.11.2005).

⁽²⁾ Článek 20 rozhodnutí 2000/596/ES.

18. Variabilní část ročního příspěvku se rozdělovala mezi členské státy podle počtu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti přijatých ⁽¹⁾ během tří let předcházejících roku programu. Šedesát pět procent této částky bylo založeno na počtu žadatelů o azyl, zatímco 35 % příspěvku vycházelo z počtu uprchlíků ⁽²⁾. Rozdělení prostředků v letech 2000 až 2004 je uvedeno v příloze II, popis postupu přidělování částek je uveden v příloze III.

19. Základem pro variabilní část ročního příspěvku měly být aktuální údaje poskytnuté členskými státy a stanovené Statistickým úřadem Evropských společností (Eurostat) ⁽³⁾.

Statistické údaje používané jako základ pro přidělování částek nebyly úplně a spolehlivé

20. Rozhodnutí Rady stanovilo přechodné období, v němž by mohly být používány údaje poskytnuté členskými státy, pokud by statistické údaje Eurostatu byly neúplné. Toto přechodné období mělo být omezeno na ERF 2000 a 2001, bylo však prodlouženo na ERF 2002 a 2003.

21. Po několika letech příprav Komise teprve v roce 2005 předložila návrh na harmonizaci statistiky Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany ⁽⁴⁾. V návrhu Komise poukázala na to, že se „zvláště vyskytují obavy týkající se velkých objemů údajů, které při shromažďování chybějí. Existují také závažné problémy týkající se absence harmonizace jak z hlediska zdrojů údajů, tak definic použitých pro statistiku“ ⁽⁵⁾.

22. Dalším faktem je, že spolehlivost údajů je sporná, pokud nebyly ověřeny na úrovni členských států ani Komisí, ani členskými státy.

Rozdíly ve výkladu jednotlivých členských států zkreslují základ

23. Členské státy vykládaly definici cílových skupin různě a v průběhu let se tato definice v některých členských státech změnila. V některých případech se údaje změnily, protože se legislativa členských států vyvíjela směrem k větší harmonizaci.

⁽¹⁾ Článek 3 rozhodnutí 2000/596/ES.

⁽²⁾ Čl. 10 odst. 2 rozhodnutí 2000/596/ES.

⁽³⁾ Čl. 10 odst. 3 rozhodnutí 2000/596/ES.

⁽⁴⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany KOM(2005) 375 v konečném znění ze dne 14. září 2005, Brusel 2005/0156 (COD).

⁽⁵⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany KOM(2005) 375 v konečném znění ze dne 14. září 2005, Brusel 2005/0156 (COD), s. 4.

— U většiny zemí počet žádostí o azyl udával počet jednotlivců. V některých zemích, např. ve Spojeném království a ve Francii, udával naopak počet případů (jeden „případ“ může zahrnovat i rodinné příslušníky hlavního žadatele) ⁽⁶⁾.

— Některé členské státy (Švédsko, Irsko, Finsko a Rakousko) nerozlišovaly mezi prvními žádostmi a opakovanými žádostmi.

— V případě Německa udával údaj o počtu žádostí o azyl pro rok 1999 počet případů, zatímco údaje ze srpna 2002 udávaly počet jednotlivců ⁽⁷⁾.

— Ve Francii byly zaznamenány velké nesrovnalosti mezi údaji poskytnutými v roce 2002 a 2003. Údaje o počtu žádostí pro ERF 2003 zahrnovaly osoby požívající „územní azyl“, což je nová kategorie, která v roce 2002 nebyla zahrnuta.

Revize dříve ověřených údajů nebyly plně vzaty v úvahu při dalším rozdělování nebo nebyly řádně zdokumentovány

24. V průběhu celého období ERF I byly některé údaje, jež byly v jednom roce ověřeny, v následujících letech pozměněny.

Například mezi lety 2002 a 2003 došlo u Francie k revizi údajů a počet nahlášených osob se zvýšil o 17 606 (celkový počet osob nahlášených ERF 2003 za Francii dohromady za roky 1999 až 2001: 238 947).

Revize oficiálních statistik je sama o sobě běžnou praxí a jako taková není předmětem kritiky. Nicméně pokud Komise statistiky následně reviduje, měla by k revidovaným informacím přihlížet nejen při rozdělování finančních prostředků na běžný rok, ale i u rozdělování za předchozí rok.

V případě Itálie Komise příspěvek pro rok 2004 (0,7 milionu EUR) v porovnání s rokem 2003 (2,4 milionu EUR) významně snížila, a to hlavně proto, že nebyla schopna potvrdit platnost statistických údajů z předchozích let o počtu osob nahlášených Itálií pro referenční období 2001.

V řadě případů, kdy se prostředky rozdělovaly na základě upravených statistických údajů, nebyla k dispozici dokumentace k důvodům, proč byly změny v GR JLS nebo v Eurostatu provedeny.

⁽⁶⁾ Výroční zpráva CIREA (Středisko pro informace, diskusi a výměnu v oblasti azylu) za rok 1999 a 2000.

⁽⁷⁾ Výroční zpráva CIREA za rok 1999 a 2000 a měsíční statistika zprávy o azylu – srpen 2002.

25. Vzniklým potíží by se dalo předejít, kdyby byl ERF od počátku založen na spolehlivých a harmonizovaných údajích. Pro ERF II se definice cílových skupin významně nezměnila ⁽¹⁾ a přidělování finančních prostředků bude i nadále vycházet ze statistických údajů zveřejněných Eurostatem ⁽²⁾. Statistiky dosud nebyly harmonizovány.

BYLO ŘÍZENÍ PROVÁDĚNÉ KOMISÍ A ČLENSKÝMI STÁTY ŘÁDNÉ?

Prováděcí pravidla ERF byla zveřejněna pozdě

26. Jelikož ERF byl novým programem, měly členské státy na začátku programu obdržet jednoznačné pokyny k řízení. Komise zveřejnila pravidla týkající se způsobilosti výdajů ⁽³⁾ v dubnu 2001, šest měsíců po zahájení ERF. Podrobná pravidla pro systémy řízení a kontroly však zveřejnila více než 18 měsíců po zřízení ERF.

Nízká účinnost postupu přidělování prostředků

27. Navržený postup přidělování prostředků byl neefektivní, těžkopádný a v praxi docházelo k prodlevám. Postup přidělování prostředků pro ERF I stanovený v právních předpisech EU byl tento:

- Do 1. června každého roku musela Komise oznámit členským státům odhad částek, které jim budou přiděleny pro následující rok.
- Členské státy musely do 1. října podat žádost o spolufinancování.
- Komise musela schválit žádosti o spolufinancování ve lhůtě tří měsíců (tj. nejpozději do konce prosince), rozhodnutí Komise o spolufinancování muselo být schváleno.
- Komise musela provést první splátku (tj. 50 % splatné částky) co nejdříve po přijetí rozhodnutí o spolufinancování (s následnými průběžnými a konečnými platbami).

28. Není jasné, jakou roli měla v kontextu rozdělování zdrojů mezi členské státy hrát žádost o spolufinancování. Jak bylo vysvětleno v bodě 18, příspěvky se zakládaly výhradně na údajích o počtu žadatelů o azyl a uprchlíků.

⁽¹⁾ Článek 3 rozhodnutí 2004/904/ES.

⁽²⁾ Čl. 17 odst. 3 rozhodnutí 2004/904/ES.

⁽³⁾ Čl. 14 odst. 2 rozhodnutí 2000/596/ES.

29. V praxi docházelo v harmonogramu přidělování prostředků a plateb k značnému zpoždění. V každém roce existovala dvě (ne jedno) rozhodnutí Komise o spolufinancování: první rozhodnutí založené na návrhu rozpočtu pro nadcházející rok a revidované rozhodnutí založené na rozpočtu, který byl nakonec přijat. Tato rozhodnutí se obvykle přijímala několik týdnů po příslušných krocích v rozpočtovém procesu. Níže uvedený příklad za ERF 2003 ilustruje fungování harmonogramu u všech členských států v praxi.

- V dubnu 2002 přijala Komise předběžný návrh rozpočtu na rok 2003.
- Návrhu rozpočtu na rok 2003 stanovila Rada dne 22. července 2002.
- Dne 19. září 2002 přijala Komise rozhodnutí o předběžném rozdělení prostředků členským státům.
- Po předběžném rozdělení prostředků musely členské státy předložit žádosti o spolufinancování.
- Konečný rozpočet na rok 2003 byl schválen dne 19. prosince 2002.
- Dne 20. prosince 2002 přijala Komise rozhodnutí o spolufinancování, které vycházelo z předběžného rozdělení prostředků, o němž byly členské státy informovány v září 2002.
- Dne 12. února 2003 přijala Komise rozhodnutí o konečném rozdělení prostředků mezi členské státy.
- V únoru a v březnu 2003 se podávaly revidované žádosti o spolufinancování a probíhala jejich analýza.
- Dne 20. března 2003 přijala Komise revidované rozhodnutí o spolufinancování, které bylo založeno na schváleném konečném rozpočtu a kterým se zvýšily přiděly členských států o 3 miliony EUR.

30. Komise prováděla platby členským státům teprve po schválení druhých, revidovaných rozhodnutí Komise o spolufinancování.

31. Tyto prodlevy v platbách Komise vyvolaly prodlevy v platbách členských států konečným příjemcům, jelikož většina členských států mohla příslušné částky vyplatit teprve tehdy, když obdržela svůj podíl z fondu. V důsledku toho členské státy narážely na potíže při dodržování lhůt u projektů financovaných z ERF.

32. Projekty byly obvykle zahájeny před obdržением prvních plateb od členských států. V těchto případech museli koneční příjemci své výdaje předfinancovat. Výdaje vynaložené před schválením žádosti členského státu o spolufinancování nebyly totiž pro financování z ERF I způsobilé. Toto omezení napomáhalo finančně silnějším organizacím a odrazovalo od podávání žádostí menší organizace.

33. V ERF II došlo k určitým změnám těchto ustanovení:

- Všechny lhůty uvedené v bodě 27 byly posunuty ve snaze vyřešit problém v ERF I.
- Částky vyplacené po 1. lednu dotyčného roku mohou být způsobilé pro podporu z fondu bez ohledu na to, zda byla žádost o spolufinancování schválena (srov. bod 32).
- Kromě první splátky ve výši 50 % může být realizována i průběžná platba až do výše 50 %, oproti 30 % v případě ERF I.

Různý výklad pravidel ERF ze strany členských států

34. Audit odhalil rozdíly, pokud jde o výklad opatření týkajícího se navrácení, které je orientačně popsáno jako poskytování „informací a poradenských služeb týkajících se programů pro dobrovolný návrat a situace v zemi původu“. Může zahrnovat rovněž „všeobecné vzdělání nebo odbornou výuku a pomoc pro opětné začlenění“⁽¹⁾. Rada uznala, že „je nezbytná konkrétní pomoc pro vytvoření nebo zlepšení podmínek umožňujících uprchlíkům a vysídleným osobám, kteří si to přejí, rozhodnout se na základě všech dostupných informací, zda opustí území členských států a vrátí se do země původu“⁽²⁾. V některých členských státech se opatření týkající se navrácení ve velké míře používalo k zaplacení zpátečních letenek pro žadatele o azyl.

35. Hlavní rozdíly ve výkladu v jednotlivých členských státech se týkaly osob, které mohou požádat o pomoc při navrácení.

Německo a Švédsko používaly přísnější výklad způsobilých skupin a financovaly pouze uznané uprchlíky, kteří měli povolení k pobytu v jednom z členských států, avšak rozhodli se pro návrat do domovské země. Spojené království a Itálie naopak používaly opatření týkající se navrácení hlavně k financování neúspěšných a odmítnutých žadatelů o azyl, vyjma těch, kterým bylo uděleno povolení k pobytu na dobu neurčitou nebo postavení uprchlíka.

⁽¹⁾ Čl. 4 odst. 4 rozhodnutí 2000/596/ES.

⁽²⁾ 7. bod odůvodnění rozhodnutí 2000/596/ES.

Financování neúspěšných žadatelů o azyl bylo fondem spolufinancováno, i když rozhodnutí o návratu domů nebylo dobrovolné⁽³⁾. Prvek dobrovolnosti⁽¹⁾ je v pravidlech ERF zdůrazněn a v ERF II byl posílen⁽⁴⁾.

36. Rovněž definice způsobilých osob, jejichž návrat do země původu může být financován, je nedostatečná, jak dokládá níže uvedený příklad.

Ve Spojeném království představovali největší počet osob, jejichž zpáteční lety byly v roce 2003 financovány z ERF, neúspěšní žadatelé o azyl ze zemí střední Evropy jako Česká republika a Polsko, kteří žádali o azyl před vstupem těchto zemí do EU (tj. 332 českých státních příslušníků a 125 polských státních příslušníků).

Jednotlivé členské státy mohou uplatňovat politiku zohledňující individuální důvody žádosti o azyl, tedy politiku, která není založena na zemi původu.

Kladné příklady řízení ERF

37. Navzdory problémům při zřizování a řízení ERF existují četné příklady dobrých řídicích systémů.

Německo a Švédsko zavedly dobře propracovaný řídicí systém, včetně postupů, formulářů a zpráv, který vnitrostátnímu orgánu umožnil vyřídit velký počet žádostí. Pečlivé monitorování projektů mimoto zajistilo konečným příjemcům včasnou podporu.

Monitorování a nápravná opatření prováděná Komisí měla nedostatečné výsledky

38. Členské státy odpovídají za výběr, finanční řízení a správu projektů. Rozhodnutí Rady má členským státům poskytnout potřebnou svobodu při provádění programu podle jejich potřeb. Členské státy musí v první řadě převzít odpovědnost za finanční kontrolu akce. Zvláště pak musí zajistit, aby se prostředky používaly v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Naopak úkolem Komise je zajistit, aby členské státy měly hladce fungující systémy řízení a kontroly, aby bylo jisté, že finanční prostředky Společenství jsou vynakládány účinně a správně.

⁽³⁾ Evropská rada pro uprchlíky a exulanty rozlišuje mezi dobrovolným, povinným a vynuceným návratem: „Je důležité rozlišovat mezi dobrovolným navrácením osob, které se svobodně rozhodly k výkonu svého práva na návrat do země původu nebo obvyklého bydliště, a těmi, kteří nemají právní základ pro další pobyt a souhlasí s návratem“. Evropská rada pro uprchlíky a exulanty, prohlášení pro Radu ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci, 12.–13. října 2005, s. 4.

⁽⁴⁾ Čl. 4 odst. 1 rozhodnutí 2004/904/ES.

39. Obecně lze říci, že Komise provedla monitorovací návštěvy k ERF I, ale nebyla vždy schopna zajistit postupy řádného řízení ve všech členských státech. Podle ERF II ⁽¹⁾ má Komise provádět pravidelné monitorování ve spolupráci s členskými státy, včetně hodnocení dopadu akcí a toho, jak tyto akce doplňují ostatní nástroje Společenství.

Ve Spojeném království zjistil Účetní dvůr výrazné nedostatky (např. neuspokojivá průkaznost dokumentace, nedostatečné monitorování projektů). Ještě před auditem Účetního dvora ze začátku roku 2005 provedla Komise jednu monitorovací návštěvu (2002) a jeden audit *ex post* (2003). Nicméně několik zjištěných nedostatků nebylo dosud vyřešeno.

Jak již Komise zjistila během monitorovací návštěvy v Rakousku, některé klíčové úkoly související s řízením akcí ERF byly příslušným vnitrostátním orgánem přeneseny na soukromou společnost. Tento postup není v souladu s finančním nařízením, konkrétně s ustanoveními o přenášení úkolů na třetí strany. Nápravná opatření doporučená Komisí byla provedena pozdě.

Itálie zveřejnila za čtyři roky jedinou veřejnou výzvu k předkládání návrhů, která byla navíc omezena na obce, a vylučovala tedy jiné možné žadatele z účasti na ERF.

JKÝ BYL DOPAD ERF NA ÚSÍLÍ JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V OBLASTI AZYLU?

40. Cílem auditu Účetního dvora bylo analyzovat, zda vytvoření ERF vedlo ke změně vnitrostátních výdajů v oblasti azylu. Informace však byly omezené, a to jak v členských státech, tak i v Komisi. Částečně to bylo zapříčiněno skutečností, že většina členských států neměla ve svých vnitrostátních rozpočtech zvláštní rozpočtové položky pro výdaje na uprchlíky nebo žadatele o azyl. V tomto bodě nebylo tedy možné vyvodit konečný závěr.

41. Hodnocení v polovině období ⁽²⁾ nezkoumalo adicionalitu fondu, ale místo toho se zaměřilo na míru spolufinancování jednotlivých projektů ERF členskými státy. Závěrečná zpráva nebyla zkoumána, jelikož v době provádění auditu nebyla schválena.

42. Byly k dispozici některé ukazatele dopadu akcí s ohledem na osoby dotčené těmito třemi opatřeními, nebyly však monitorovány soustavně. Komise rovněž používala údaje Eurostatu o uprchlících pro účely analýzy, systematicky je ale neporovnávala s údaji, jež jí dodaly členské státy.

⁽¹⁾ Článek 27 rozhodnutí 2004/904/ES.

⁽²⁾ GR pro spravedlnost a vnitřní věci, Hodnocení Evropského fondu pro uprchlíky v polovině období, závěrečná zpráva, prosinec 2003.

43. Při návštěvě některých projektů byly zjištěny pozitivní změny v úsilí členských států, zvláště pokud jde o testování inovačních projektů a integrování jejich výsledků do národních strategií.

Jedním takovým úspěšným projektem byl individuální poradenský program pro uprchlíky ve Spojeném království, v jehož rámci dobrovolní poradci, kteří jsou státními příslušníky hostitelské země, uprchlíkům pomáhají přizpůsobit se a začlenit se do společnosti země, která jim poskytuje azyl. Byl vypracován osobní integrační program, který zahrnoval výuku jazyka, seznamování s místem pobytu a osobami mimo komunitu uprchlíků, poučení, jak vyřizovat administrativní záležitosti, a pomoc při hledání zaměstnání. Projekt je nyní financován z vnitrostátních prostředků.

44. V jiných případech měl ERF kladný účinek na vnitrostátní azylovou politiku, jelikož vedl k vytvoření nových národních programů.

Spolufinancování ERF umožnilo vznik italského národního azylového programu, jehož cílem je přijímat žadatele o azyl a uprchlíky na celém území státu a poskytovat jim pomoc. Iniciovalo jej ministerstvo vnitra, UNHCR a Národní asociace italských obcí (ANCI).

ZÁVĚR

45. Evropský fond pro uprchlíky přiděloval své zdroje podle statistických údajů. Účetní dvůr zjistil, že tyto údaje nejsou úplné, jednotné, srovnatelné a spolehlivé. Komisi trvalo až do roku 2005, než po několika letech příprav navrhla nařízení o harmonizaci statistik (viz body 20 až 22).

46. Komise zveřejnila některá prováděcí pravidla pozdě. Členské státy tedy neměly v počáteční fázi ERF k dispozici jasné instrukce. Těžkopádný správní postup pro přidělování prostředků vedl ke zpoždování plateb v členských státech (viz body 26 až 33).

47. Rozhodnutí Rady nebylo dostatečně jasné, pokud jde o definování hlavních pojmů ERF (např. způsobilé cílové skupiny nebo opatření, která je možno financovat, viz body 34 až 36). Komise ne vždy poskytovala členským státům pokyny, které by jim pomohly vyhnout se nejednoznačnostem ve výkladu pravidel. Ačkoli nebylo zjištěno žádné systematické zneužívání pravidel, členské státy je neuplatňovaly stejným způsobem.

48. Komise nebyla vždy schopna zajistit v členských státech řádné řídicí postupy (viz bod 39).

49. Byly k dispozici pouze omezené údaje o dopadu ERF na úsilí jednotlivých členských států v oblasti azylu (viz body 40 až 42).

50. Výsledek závěrečné zprávy nebylo možno vzít v úvahu, jelikož v době provádění auditu nebyla zpráva dosud schválena (viz body 16 a 41).

DOPORUČENÍ

51. Komise by měla pokračovat v úsilí o harmonizaci statistických údajů. V rámci harmonizace statistických údajů by Komise měla stanovit opatření, která by umožnila tyto údaje ověřovat.

52. Komise revidovala statistické údaje. Pokud Komise statistiky následně reviduje, měla by vzít revidované informace v úvahu při rozdělování finančních prostředků.

53. Pokud Komise nemůže zaručit, aby statistiky byly spolehlivé a aby přidělení prostředků bylo úměrné počtu přijatých uprchlíků a žadatelů o azyl, měla by uvážit jiné způsoby přidělování prostředků, např. pevné částky.

54. Audit Účetního dvora ukázal, že některá ustanovení ERF I, zejména pravidla způsobilosti, umožňovala významné rozdíly ve výkladu. Účetní dvůr Komisi, Parlamentu a Radě doporučuje, aby s ohledem na zjištění Účetního dvora a změny provedené v ERF II uvážily, zda si přejí, aby ERF byl v budoucnu jasněji a přesněji zaměřen.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 21. března 2007.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

PŘÍLOHA I

Srovnání právních předpisů Společenství pro Evropský fond pro uprchlíky na období 2000–2004 (ERF I) a na období 2005–2010 (ERF II)

ÚVOD

Toto srovnání je založeno na níže uvedených dokumentech:

- rozhodnutí Rady 2000/596/ES ze dne 28. září 2000,
- rozhodnutí Komise 2001/275/ES ze dne 20. března 2001,
- rozhodnutí Komise 2002/307/ES ze dne 18. prosince 2001,
- rozhodnutí Rady 2004/904/ES ze dne 2. prosince 2004,
- důvodová zpráva a návrh rozhodnutí Rady SEC 2004/161 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005–2010,
- rozšířené posouzení dopadu, pracovní dokument zaměstnanců Komise, SEC (2004) 161 ze dne 12. února 2004.

Níže uvedené srovnání vyzdvihuje pouze hlavní rozdíly mezi ERF I a ERF II. Nejedná se o analýzu ani o vyhodnocení těchto změn.

I. CÍLE A ÚKOLY

	Program na období 2000–2004	Program na období 2005–2010
Cíl	Evropský fond pro uprchlíky je finančním nástrojem, jehož hlavním cílem je podporovat a podněcovat úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při nesení důsledků tohoto přijetí.	
Doba trvání	5 let, od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2004	6 let, od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2010
Cílové skupiny	Pět cílových skupin: 1. Ženevská úmluva 2. <u>mezinárodní ochrana udělená členským státem</u> 3. osoby, které požádaly o ochranu podle bodů 1 nebo 2 4. <u>dočasná ochrana v členském státě</u> 5. <u>osoby, jejichž právo na dočasnou ochranu je právě posuzováno v členském státě</u> (článek 3, 2000/596/ES)	Čtyři cílové skupiny: 1. Ženevská úmluva 2. <u>doplňková ochrana ve smyslu směrnice Rady 2004/83/ES</u> 3. osoby, které požádaly o ochranu podle bodů 1 nebo 2 4. <u>dočasná ochrana ve smyslu směrnice 2001/55/ES (dočasná ochrana / hromadný příliv)</u> (článek 3, 2004/904/ES)
Programování	Žádné víceleté programy, ročně přidělované rozpočtové prostředky	Víceleté programování pro dvě tříletá období. Pro každou fázi programu předloží členské státy Komisi víceleté programy. (článek 15, 2004/904/ES)

Akce	Existují tři různé typy opatření členských států: podmínky přijetí, začlenění a navrácení. <u>Přijetí</u> — infrastruktura nebo ubytovací služby — poskytování materiální pomoci — zdravotní péče — sociální pomoc — pomoc s administrativními a soudními postupy včetně právní pomoci <u>Začlenění</u> — sociální pomoc v oblasti ubytování, prostředků na živobytí a zdravotní péče — akce umožňující oprávněným osobám, aby se přizpůsobily společnosti nebo aby se staly samostatnými <u>Navracení</u> — informace a poradenské služby týkající se programů pro dobrovolný návrat a situace v zemi původu — obecné nebo odborné vzdělávání a pomoc pro opětné začlenění (článek 4, 2000/596/ES)	Je přípustné kombinování akcí (přijetí, začlenění, dobrovolný návrat). Možné akce, které lze financovat, jsou uvedeny konkrétněji. Existují způsobilé akce týkající se podmínek přijímání a azylového řízení (ubytování, lékařská a psychologická péče, sociální pomoc, vzdělávání, výuka jazyků). Existuje více způsobilých akcí týkajících se začlenění (akce na podporu účasti v občanském a kulturním životě; vzdělávání a odborná výuka, uznávání kvalifikace a diplomů; akce na podporu začlenění těchto osob se zapojením místních orgánů, široké veřejnosti nebo sdružení pro uprchlíky, skupin dobrovolníků, sociálních partnerů). Způsobilé akce týkající se dobrovolného návratu zahrnují: informace a poradenské služby, informace o situaci v zemi nebo regionu původu, všeobecné vzdělávání nebo odbornou výuku, akce usnadňující organizaci a provádění vnitrostátních programů pro dobrovolný návrat.
		Zvláštní důraz se klade na specifickou situaci zranitelných osob. (články 4 až 7, 2004/904/ES)
Akce Společenství	Způsobilé akce se týkají těchto oblastí: studie, výměna zkušeností a kroky na podporu spolupráce, hodnocení provádění opatření a technické pomoci. (článek 5, 2000/596/ES)	Akce Společenství kladou důraz na nadnárodní akce nebo akce v zájmu Společenství jako celku. (článek 8, 2004/904/ES)

II. USTANOVENÍ O PROVÁDĚNÍ A ŘÍZENÍ

	Program na období 2000–2004	Program na období 2005–2010
Provádění	Členské státy odpovídají za provedení akcí podporovaných fondem. Určí příslušný orgán (veřejná správa), který bude jednat s Komisí.	Členský stát určí příslušný orgán. Tento orgán je funkčním orgánem členského státu nebo vnitrostátním veřejným subjektem. Veškeré prováděcí úkoly nebo některé z nich lze přenést na jiný subjekt veřejné správy nebo soukromoprávní subjekt, který se řídí právem daného členského státu a který plní poslání veřejné služby.
	Žádné minimální podmínky pro příslušný orgán. (článek 7, 2000/596/ES)	Příslušné povinnosti Komise, členského státu a příslušného orgánu jsou popsány podrobněji. Jsou stanoveny minimální podmínky pro příslušný orgán. (články 12 až 13, 2004/904/ES)
Žádost o spolufinancování	Členský stát podává každoročně žádost o spolufinancování. (článek 8, 2000/596/ES)	Podle víceletého programování předloží členský stát na základě obecných zásad stanovených Komisí návrh víceletého programu. (článek 15, 2004/904/ES)

III. FINANČNÍ ŘÍZENÍ

	Program na období 2000–2004	Program na období 2005–2010
Finanční prostředky	216 milionů EUR (článek 2, 2000/596/ES)	114 milionů EUR na období 2005–2006. Roční rozpočtové prostředky fondu schvaluje rozpočtový orgán v mezích finančního výhledu. (článek 2, 2004/904/ES)
Struktura financování	Príspevek fondu nepřesahuje 50 % celkových nákladů na každé opatření. Tento poměr může být zvýšen na 75 % v členských státech, na které se vztahuje Fond soudržnosti. (článek 13, 2000/596/ES)	Príspevek z fondu nepřesáhne 50 % celkových nákladů konkrétní akce. Tento podíl se může zvýšit na 60 % v případě zvlášť inovačních akcí a na 75 % v členských státech přijímajících podporu z Fondu soudržnosti. Príspevek nepřesáhne 80 % celkových nákladů na konkrétní akce Společenství. (článek 20, 2004/904/ES)
Technická a administrativní pomoc	Částka, která nesmí být vyšší než 5 % všech příspěvků členskému státu, může být vyhrazena pro krytí nákladů na technickou a správní podporu. (článek 12, 2000/596/ES)	K roční částce ve výši 7 % vyhrazené pro technickou a správní pomoc se přidává dalších 30 000 EUR. (článek 18, 2004/904/ES)
Rozdělení na jednotlivé roky	V ERF I se pevná částka snižovala: 500 000 EUR na rok 2000 a 100 000 EUR na rok 2004. (článek 10, 2000/596/ES)	Pevná částka ve výši 300 000 EUR, zrušení postupného snižování použitého u ERF I. Zvláštní pomoc ve výši 500 000 EUR pro nové členské státy pro první tři roky fáze II. (článek 17, 2004/904/ES)
Platby	Zálohová a průběžná platba a zůstatek.	První záloha, druhá záloha a zůstatek.
	Jakmile je přijato rozhodnutí Komise, je vyplacena splátka ve výši 50 % celkové částky.	Záloha ve výši 50 % částky je vyplacena do šedesáti dnů od přijetí rozhodnutí o spolufinancování.
	K další platbě až do výše 30 % dojde, pokud členský stát prohlásí, že skutečně utratil polovinu první splátky.	Druhá záloha je vyplacena nejpozději tři měsíce poté, co Komise schválí zprávu o provádění ročního pracovního programu a prohlášení o výdajích ve výši nejméně 70 % první zálohy. Částka nepřesáhne 50 % celkové částky nebo zbývající částku na vybrané projekty po odečtení první zálohy.
	Zůstatek je vyplacen ve lhůtě tří měsíců od schválení vyúčtování a výroční zprávy o provádění programu předložených členským státem. (článek 17, 2000/596/ES)	Zůstatek se vyplatí nejpozději tři měsíce poté, co Komise schválí zprávu o konečném provedení ročního pracovního programu a prohlášení o výdajích. (článek 23, 2004/904/ES)
Zdroje pro akce Společenství	Z podnětu Komise může být až 5 % dostupných zdrojů fondu použito na financování inovačních akcí nebo akcí v zájmu Společenství jako celku. Financování fondem může mimoto dosáhnout až 100 %. (článek 5, 2000/596/ES)	Až 7 % dostupných zdrojů může být z podnětu Komise fondu použito na financování nadnárodních akcí nebo akcí v zájmu Společenství jako celku, které se týkají azylové politiky a opatření použitelných na uprchlíky a vysídlené osoby. Financování ERF může dosáhnout až 80 %. (článek 8, 2004/904/ES)

IV. SLEDOVÁNÍ, HODNOCENÍ A ZPRÁVY

	Program na období 2000–2004	Program na období 2005–2010
Kontroly	Kontroly zahrnují nejméně 20 % celkových způsobilých výdajů. (článek 5, 2002/307/ES)	Kontroly zahrnují nejméně 10 % celkových způsobilých výdajů každého ročního prováděcího programu. (článek 25, 2004/904/ES)
Sledování a hodnocení	Příslušný orgán přijme opatření ke sledování a hodnocení akcí. (článek 20, 2000/596/ES)	Komise ve spolupráci s členskými státy provádí sledování a hodnocení fondu. (článek 27, 2004/904/ES)
Nápravná opatření	Podrobná pravidla způsobilosti výdajů a zprávy o provádění (2001/275/ES)	
Zprávy členských států	Příslušný orgán 1) předloží každý rok souhrnnou zprávu o provádění probíhajících akcí; 2) do 6 měsíců ode dne stanoveného v rozhodnutí o spolufinancování pro provedení výdajů zašle Komisi závěrečnou zprávu obsahující: — finanční účty a zprávu o provádění akce, — hodnotící zprávu o provádění a o účinku provedených akcí. Žádné samostatné hodnocení dopadu programu. (článek 20, 2000/596/ES)	Příslušný orgán 1) zahrne do dohod a smluv ustanovení stanovící povinnost předkládat zprávy o pokroku při provádění a podrobnou konečnou zprávu o provádění; 2) předloží nejpozději 9 měsíců po lhůtě pro způsobilost výdajů stanovené v rozhodnutí o spolufinancování pro každý roční program konečnou zprávu o provádění a konečné prohlášení o výdajích. Členské státy předloží: 1) nejpozději 31. prosince 2006 hodnotící zprávu o provádění akcí spolufinancovaných fondem; 2) nejpozději 30. června 2009 hodnotící zprávu o výsledcích a dopadu akcí spolufinancovaných fondem; 3) nejpozději 30. června 2012 hodnotící zprávu o výsledcích a dopadu akcí spolufinancovaných fondem. (článek 28, 2004/904/ES)
Příjemci zpráv předkládaných Komisí a druh zpráv	Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě: 1) zprávu v polovině trvání (2002); 2) závěrečnou zprávu (2005). (článek 20, 2000/596/ES)	Komise předloží Parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů : 1) nejpozději 30. dubna 2007 mezitímní zprávu o dosažených výsledcích a o kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění fondu spolu s případnými navrhovanými změnami; 2) nejpozději 31. prosince 2009 mezitímní hodnotící zprávu a návrh týkající se dalšího rozvoje fondu; 3) nejpozději 31. prosince 2012 následnou hodnotící zprávu. (článek 28, 2004/904/ES)

PŘÍLOHA II

ROZDĚLENÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ MEZI ČLENSKÉ STÁTY (2000–2004)

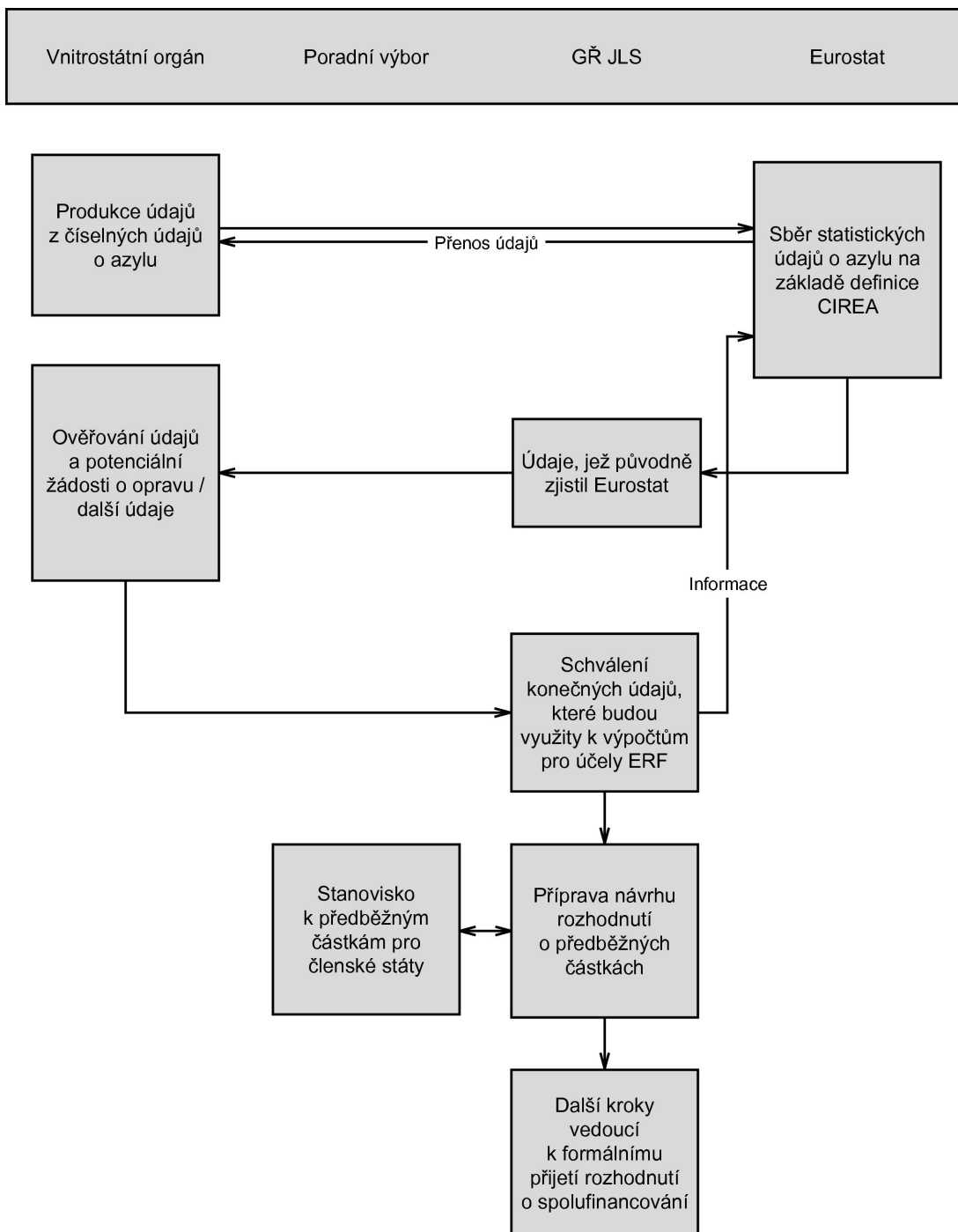
(EUR)

	ERF 2004	ERF 2003	ERF 2002	ERF 2001	ERF 2000	ERF 2000–2004 celkem
Rakousko	2 230 280	2 007 650	1 938 106	1 454 754	912 382	8 543 173
Belgie	2 131 527	2 381 192	2 729 083	1 869 725	1 233 201	10 344 727
Finsko	392 633	524 730	671 256	673 606	651 387	2 913 612
Francie	4 041 961	5 067 825	4 133 681	3 156 228	2 255 055	18 654 750
Německo	8 113 022	9 935 792	10 324 675	8 391 364	6 218 899	42 983 751
Řecko	459 296	439 481	535 611	629 043	652 057	2 715 489
Irsko	919 091	981 675	965 573	709 110	632 205	4 207 654
Itálie	741 665	2 396 268	3 460 943	2 741 881	1 956 105	11 296 861
Lucembursko	171 648	299 703	411 195	481 073	528 972	1 892 591
Nizozemsko	2 972 103	3 239 737	4 175 006	3 642 650	2 984 949	17 014 444
Portugalsko	123 370	304 394	457 006	518 816	534 238	1 937 823
Španělsko	665 287	786 229	933 064	837 462	745 291	3 967 333
Švédsko	2 691 652	2 869 672	3 326 823	2 555 672	1 808 621	13 252 440
Spojené království	10 877 221	8 923 101	8 764 928	4 819 118	2 902 640	36 287 008
Přistupující země	3 626 695					3 626 695
Akce Společenství	2 113 550	2 113 550	2 254 050	1 709 500	1 264 000	9 454 650
Celkem	42 271 000	42 271 000	45 081 000	34 190 000	25 280 000	189 093 000

Zdroj: rozhodnutí Komise pro období 2000 až 2004.

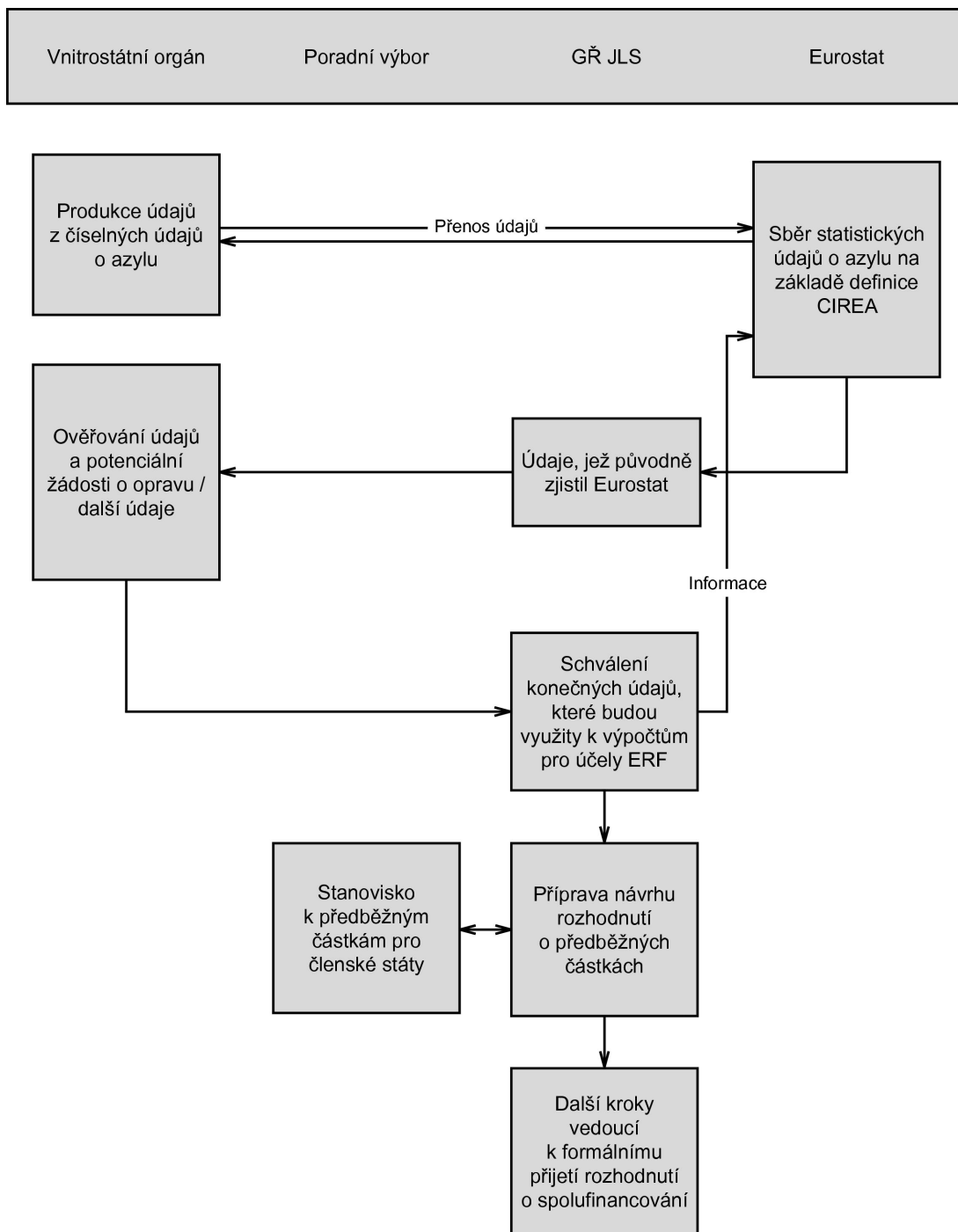
PŘÍLOHA III

Postup přidělování předběžných částek z ERF členským státům v letech 2000–2001



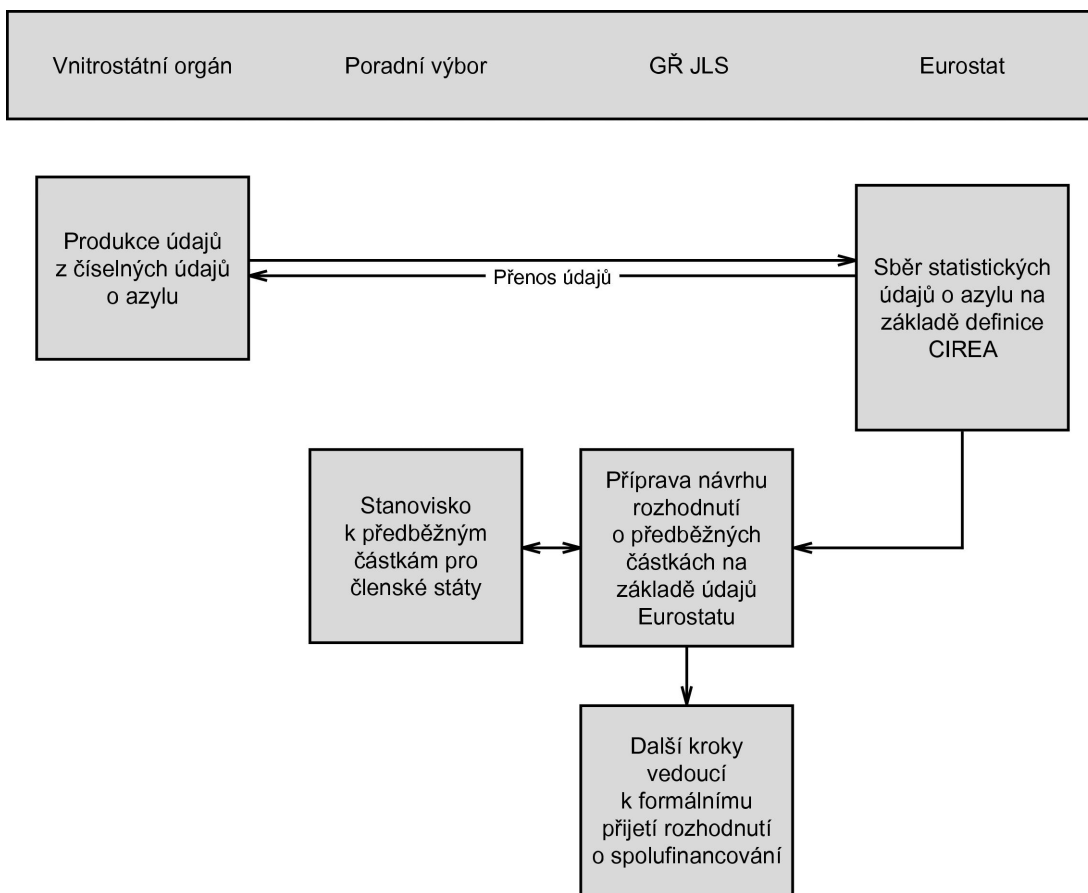
Zdroj: Evropská komise.

Postup přidělování předběžných částek z ERF členským státům v letech 2002–2003



Zdroj: Evropská komise.

Postup přidělování předběžných částek z ERF členským státům v roce 2004



Zdroj: Evropská komise.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRnutí

I. Poté, co dne 1. května 1999 vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva, byl v září 2000 zřízen Evropský fond pro uprchlíky (ERF). Zřízení fondu představuje první právní akt Společenství v oblasti azylu a přistěhovalectví, který byl na základě této nové Smlouvy (článek 63 SES) přijat.

Evropský fond pro uprchlíky je tedy novým finančním nástrojem určeným na podporu úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při vyrovnání se s jeho důsledky ve velmi naléhavém evropském kontextu.

II. Za provádění rozpočtu Společenství nese hlavní odpovědnost Komise (podle ustanovení Smlouvy), ale právní základ ERF stanovuje, že „členské státy odpovídají za provedení akcí podpořovaných fondem“.

IV. Účelem shromažďování statistických údajů pro výpočet rozpočtových příspěvků členským státům je přidělit finanční prostředky podle reálných potřeb. Právní základ předpokládá, že budou použity údaje o uprchlících a vysídlených osobách za poslední tři roky, ale tyto údaje se neustále mění. Komise tak stojí před složitým problémem, který postupně řeší, ale dílem bude vždy přetrvávat. Pokud jde o období 2000–2004, Komise ve výsledku soudí, že k přidělování prostředků členským státům zaujala spravedlivý postoj, což potvrzuje nezávislé externí hodnocení.

V. Postup při přijímání rozhodnutí o spolufinancování ve prospěch členských států, který byl změněn během jednání o právním základu ERF I, je v období přípravy programů ztížen relativní neslučitelností mezi harmonogramem rozpočtového řízení Unie a harmonogramem ERF I. Za účelem dodržení právního základu a zejména s cílem umožnit členským státům předem plánovat své akce se Komise rozhodla přijímat ke konci předcházejícího roku prozatímní rozhodnutí na základě předběžného návrhu rozpočtu a po odhlasování konečného rozpočtu přijmout pozměněné rozhodnutí.

VI. Podle právního základu ERF má Komise zajišťovat řádné fungování kontrolních systémů členských států. Uplatňování nápravných opatření, která má Komise k dispozici v rámci sdíleného řízení, pozastavení plateb či finanční opravy, se kvůli dodržení práva členských států na odpověď mnohdy protahuje a jejich účinnost se projevuje jen střednědobě. Finanční nařízení, které je v platnosti od začátku roku 2007, zřetelněji vymezuje odpovědnost jednotlivých subjektů sdíleného řízení.

VII. Komise soudí, že rozdíly v provádění opatření vyjadřují filozofii ERF, která spočívá na společných pokynech a na přizpůsobení akcí cílům a potřebám členských států. Vzhledem k omezeným prostředkům ERF není možné jednotným způsobem pokrýt všechny cíle každého členského státu a Komise má za to, že je povolena jakákoli interpretace, která je v souladu s hlavními pokyny.

S přijetím rámcového programu „Solidarita a řízení migračních toků“ získá Unie finanční nástroj, jehož cíle a rozsah působnosti jsou podrobnější a zohlední většinu připomínek, které vznesl Účetní dvůr.

VIII. Pokud jde o zhodnocení dopadu fungování ERF v letech 2000–2004, Komise poté, co Účetní dvůr provedl audit, uveřejnila hodnocení vycházející ze studie vedené nezávislymi znalci, které přináší velmi kladné vyjádření o poskytování finančních prostředků, a to navzdory omezené finanční dotaci během těchto posledních pěti let.

ÚVOD

2. Zřízení Evropského fondu pro uprchlíky (ERF) představuje první právní akt Společenství přijatý v oblasti azylu a přistěhovalectví.

6. Cílem zvoleného sdíleného řízení jako způsobu uplatňování ERF bylo zdůraznit, že pomoc, kterou tento nástroj přinese, by byla účinnější a lépe zacílená, kdyby spolufinancovaná opatření závisela na situaci a potřebách zjištěných v dané členské zemi. Podle rozhodnutí Rady byl Komisi nápomocen výbor složený ze zástupců členských států, zejména při zavádění pravidel pro rozhodování o způsobilosti výdajů.

10 a 11. Komise mohla Radě navrhnout, aby přijala některá zlepšení požadovaná Účetním dvorem a vyjádřená ve výročních zprávách z minulých let. Na základě návrhů Komise přijala Rada na období 2005–2010 právní změny, které zjednodušují prováděcí předpisy.

Po přijetí pokynů Společenství v oblasti azylu byla pro ERF II upřesněna definice cílových skupin.

13. Komise ve svém rámcovém programu Solidarita a řízení migračních toků představila nové finanční nástroje na období 2007–2013. Ustanovení těchto finančních nástrojů blíže vysvětlují velkou část problematik, na něž v této souvislosti poukázal Účetní dvůr.

16. Konečné zhodnocení ERF 2000–2004 je dalším krokem z dlouhé série analýz jak na úrovni členských států, tak Komise. Komise především požádala externí konzultanty o celkové zhodnocení ERF za období 2000–2004. Studijní zpráva konzultantů byla dána k dispozici v březnu 2006 a obnáší 1 125 stran.

Komise nicméně uznává, že konečná zpráva, která byla publikována v prosinci 2006, měla být ostatním institucím předána do září 2005.

BYLY FINANČNÍ PROSTŘEDKY ŘÁDNĚ ROZDĚLENY MEZI ČLENSKÉ STÁTY?

20 až 22. Komise sdílela rozpočtové prostředky na základě dostupných údajů a v trvalém dialogu s členskými státy. V roce 2000 neexistovala žádná jednotná statistická definice cílových skupin, ani metodika pro sběr statistických podkladů o žádostech o azyl. Způsoby sběru výročních statistických údajů členskými státy nebyly konkrétně uzpůsobeny požadavkům Komise.

Harmonizace v této oblasti (definice termínů, postup pro sběr údajů) trvala oproti předpokladům déle. Komise zavedla do praxe nástroje ke zvyšování kvality a spolehlivosti sběru dat. Tento proces se v průběhu let 2000 až 2004 postupně zlepšoval a pokračuje i nadále. Odráží se v tom složitost azylových systémů a značné rozdílnosti mezi členskými státy, pokud jde o definování a započítávání žádostí o azyl a rozhodnutí o nich. Dostupnost statistických údajů, nezbytných k poskytování příspěvků z fondu, nebyla dostatečná, a to z důvodu absence konkrétních statistických právních předpisů, které by členské státy zavazovaly k dodávání údajů o azylu úřadu Eurostat. V průběhu počátečních let sběru těchto údajů tak mnohé údaje rozhodně nebyly ze strany členských států dodávány systematicky a včas. Bylo proto nezbytné po delší než očekávanou dobu postupovat dle provizorní koncepce.

Mezitím Komise předložila v září 2005 návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany (KOM(2005) 375 v konečném znění). Tento návrh představuje významný krok směrem k harmonizaci statistiky Společenství v oblasti migrace a poskytování azylu a měl by vést k dalšímu zlepšení situace.

Komise neměla zmocnění k provádění auditů azylových systémů a shromážděných statistických údajů.

23. Některé rozdíly ve výkladu statistik lze vysvětlit odlišností vnitrostátních právních předpisů, aniž by byla zpochybněna spolehlivost údajů. Komise uznává, že shromažďování statistických údajů bylo ztíženo různými faktory, ale nakonec se vynasnažila stanovit základnu pro spravedlivé rozdělování částek z rozpočtu, což potvrzuje nezávislé externí hodnocení ERF I.

24. V několika případech Eurostat konstatoval, že není schopen komentovat či kontrolovat alternativní údaje, které pro přidělování prostředků ERF navrhovaly členské státy. K tomu došlo pouze v případech, kdy členské státy nedodaly příslušná řádná metadata, kdy nebyly dodány údaje rozčleněné podle měsíců nebo státní příslušnosti (což znamená, že nebylo možno přezkoušet vnitřní konzistentnost údajů), nebo kdy se vyskytly neodůvodněné rozdíly oproti již dříve dodaným údajům.

Komise má za to, že při výpočtu rozpočtových příspěvků členskými státy již nyní bere v úvahu variabilitu statistik, protože o příspěvcích se rozhoduje na bázi údajů posledních tří let: je tak plynule zohledňován účinek revizí *ex post*. Komise soudí, že *ex post* revize částek poskytnutých členskému státu nepřipadají v úvahu.

Komise uznává, že v procesu budování statistik určených k využívání pro účely přidělování prostředků během prvních dvou let fungování ERF I měl být lépe zdokumentován výsledek výměny informací mezi členskými státy a Komisí. Přesto nicméně bylo, jako například v případě Itálie, vyvíjeno úsilí co nejlepším možným způsobem realizovat úpravy. Způsoby komunikace zavedené mezi Eurostatem a členskými státy pro účely budování azylové statistiky reflektují uznávanou praxi, která byla schválena pro jiné oblasti statistiky. Tento proces je transparentní a nabízí členskými státy odpovídající možnosti k provádění kontroly, ověřování nebo revize svých vnitrostátních údajů.

25. Při zakládání ERF nebyly statistické údaje na úrovni Evropské unie ještě sladěny a Komise Radě a Parlamentu doporučila zaujmout pragmatický a spravedlivý přístup.

BYLO ŘÍZENÍ PROVÁDĚNÉ KOMISÍ A ČLENSKÝMI STÁTY ŘÁDNÉ?

26. Zpoždění, k nimž docházelo na počátku nového programu, jsou při přijímání prováděcích pravidel nevyhnutelná. Komise uznává, že došlo k určitému zpoždění⁽¹⁾ vyvolanému nutnými konzultacemi s členskými státy a termíny stanovenými pro překlad. Komise však těsně spolupracovala s členskými státy na rozpracování prováděcích pravidel, a proto se zpoždění při finalizaci jejich znění nijak nepromítlo do potíží členských států při uplatňování tohoto programu.

⁽¹⁾ Rozhodnutí 2000/596/ES o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky bylo přijato dne 28. září 2000. Komise přijala rozhodnutí K(2001) 736, kterým se stanoví prováděcí pravidla k rozhodnutí Rady 2000/596/ES s ohledem na způsobilost výdajů a na zprávy o provádění v rámci akcí spolufinancovaných z Evropského fondu pro uprchlíky, dne 20. března 2001. Komise přijala rozhodnutí K(2001) 4372, kterým se stanoví prováděcí pravidla k rozhodnutí Rady 2000/596/ES, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy a o postupy pro provádění finančních oprav v rámci akcí spolufinancovaných z Evropského fondu pro uprchlíky, dne 18. prosince 2001.

27. ERF byl koncipován na principu přidělování prostředků a vypracování programů v členských státech na období jednoho roku. Bylo tedy logické, aby Komise sladila plánování programu na úrovni členských států s nutností přizpůsobit dotace částkám, které odsouhlasil rozpočtový orgán. Zásady vypracování programů byly pro následující fáze ERF na období 2005–2013 optimalizovány, ale logika zůstala stejná. Vzhledem k nemožnosti zkrátit lhůty na přezkoumání a odsouhlasení ročních programů nemá Komise jinou možnost než požádat členské státy, aby program připravovaly podle prozatímních rozpočtových údajů a přizpůsobily je v závislosti na konečných údajích.

28. Podle právního základu skýtá žádost o spolufinancování členským státům možnost upřesnit roční program akcí mezi jednotlivými možnými opatřeními ERF jejich zdůvodněním vzhledem k národním potřebám a není omezena na přijímání globálních rozpočtových příspěvků.

29. Komise soudí, že příklad roku 2003 svědčí o obtížné sloučitelnosti harmonogramu rozpočtového řízení Unie a harmonogramu plánování ERF I. Původní harmonogram navržený Komisí byl pozměněn při jednáních o právním základu.

Jednotlivým rozhodnutím o spolufinancování předchází rozhodnutí o přidělení částek všem členským státům, předání a analýza ročních programů členských států a projednání ve výboru členských států. Každá z těchto etap zabere několik týdnů.

31 až 33. V rámci ERF II může Komise vyplatit až 100 % finančních prostředků na druhé předfinancování poskytnuté členským státům. Následně pak členské státy mají možnost vyplatit až 100 % těchto prostředků konečnému příjemci, aniž tím byly dotčeny vlastní platební postupy daného členského státu. Nové časové rozvržení plateb bude výhodné pro všechny organizace, bez ohledu na jejich velikost.

34 a 35. Hlavním účelem využití finančního nástroje při sdíleném řízení bylo umožnit členským státům, aby přizpůsobily všeobecná opatření národním potřebám. Různost cílů jednotlivých členských států při respektování právního základu chápe Komise jako důkaz, že si členské státy ERF správně osvojily, a jako záruku efektivnosti. Zhodnocení ERF za období 2000–2004 provedené Komisí na základě zprávy externích znalců zdůraznilo, jak byl tento přístup účinný a kladně vnímaný. Komise soudí, že opatření týkající se navracení do domovského státu mohla spolufinancovat zpáteční letenky. Seznam opatření uvedený v právním základu a objasňující pojem předběžná informace a poradenství je totiž uváděn pouze informativně.

V některých členských státech mohla být opatření související s navracením do domovského státu v prvním období omezena, aby byly před jejich případným zobecněním získány pilotní zkušenosti.

Spolufinancování dobrovolných návratů odmítnutých žadatelů o azyl je podle právního základu ERF způsobilé a deklarace Evropské rady pro uprchlíky a exulanty vyjadřuje stanovisko, které nesouvisí s rozsahem působnosti a prováděcími předpisy ERF.

36. Obecně Komise nepovažuje definici osob způsobilých k navracení do domovského státu za nepatřičnou.

Spolufinancování návratu do domovského státu jakéhokoli příslušníka třetí země, včetně z přístupujících zemí před vstupem přístupových dokumentů v platnost, je v souladu s ERF.

Pokud jde o cílové skupiny opatření spolufinancovaných ERF (přijetí, začlenění, návrat), nepřipadalo tedy v úvahu pomýšlet na rozdílný přístup k příslušníkům třetích zemí, ať již jsou nebo nejsou na cestě k začlenění.

37. Kladné příklady uváděné Účetním dvorem zdůrazňují, že právní ustanovení, jakož i návod Komise, mohly členským státům, které si to přály, umožnit vytvoření spolehlivého kontrolního systému.

39. Komise se domnívá, že jsou činnosti sledování rozšířeny na soubor styků s členskými státy a nejen na návštěvy webových stránek. Schůze výboru členských států například umožnily připojit k jednotlivým pravidlům ERF zvláštní návod.

V závislosti na omezenosti zdrojů zavedla Komise na pomoc členským státům program k návštěvě webových stránek, třebaže jí toto opatření právní základ ERF I neukládal.

Vzhledem k závažným nedostatkům zjištěným Komisí ve Spojeném království vyjádřil generální ředitel generálního ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost (GR JLS) ve svých výročních zprávách 2004 a 2005 výhradu k této zvláštní situaci. Komise Spojenému království navrhla princip finanční opravy o 5 % na léta 2000 a 2001 odrážející odpovědnost členského státu za zjištěné nedostatky a Spojené království s návrhem souhlasilo. Uzávěrka za léta 2002 až 2004 ještě probíhá.

Při „monitorovací“ návštěvě v Rakousku zjistila Komise mimořádný rozsah delegovaných úkolů a okamžitě to oznámila národním orgánům. Druh delegovaných úkolů byl upraven během nového výběrového řízení při příležitosti prodloužení poskytování služby.

Po zjištěních provedených Účetním dvorem ohledně Itálie naplánovala Komise dvě akce: kontrolní misi *ex post* týkající se ERF v období 2000–2004 a monitorovací návštěvu týkající se kontrolního systému pro ERF II. Kontrolní mise *ex post* spěje právě ke konci a podrobně zkoumá podmínky uplatňování ERF včetně souladu postupů předkládání návrhů s ustanoveními právního základu.

Obecně se bude Komise při uzávěrce ročních programů a případně při vlastních monitorovacích návštěvách přesvědčovat, zda byly případné nedostatky zjištěné Účetním dvorem odstraněny.

JAKÝ BYL DOPAD ERF NA ÚSILÍ JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH STÁTŮ V OBLASTI AZYLU?

41. ERF je založen především na zásadě solidarity mezi členskými státy, která Unii umožňuje rozložit finanční zátěž související s přijetím, začleněním a návratem uprchlíků a vysídlených osob. Rozhodnutí Rady 2000/596/EC neodkazuje na povinnost vydávat veřejné výdaje, což potvrzuje fakt, že na ERF I se nevztahuje adicionalita.

42. Třebaže Komise neprováděla systematické srovnání, uveřejnila v prosinci 2006 pracovní dokument o službách ⁽¹⁾, který shrnuje několikaměsíční analýzu akcí ERF v členských státech. Závěry tohoto dokumentu se opírají o hodnocení provedené nezávislými znalci, kteří se o realizacích fondu vyjadřují velice kladně, navzdory vcelku omezené finanční dotaci během těchto pěti let.

43. Hodnocení provedené Komisí rovněž ukázalo, že:

- Příspěvky se přímo dotkly více než 600 000 osob a umožnily poskytnout sociální, materiální a lékařskou pomoc v obtížných situacích.
- Pokud jde o organizace zavádějící projekty, vnímání Fondu je velice pozitivní.
- Fond nově situovaný v kontextu členských států, z nichž některé mají k dispozici vyšší rozpočtové zdroje v oblasti azylu, přispěl k postupnému zavádění společné azylové politiky, která se řídí předpisy Společenství.

ZÁVĚR

45. Komise soudí, že mezi roky 2000 a 2004 zajistila spravedlivé rozdělení rozpočtových částek ERF, navzdory statistickým obtížím. Konečným cílem shromažďování statistických údajů je správně vyhodnotit zátěže připadající na členské státy a mít tak v rámci Unie možnost spravedlivě rozdělovat výdaje na akce související s ERF. Kvalita statistických údajů se postupně zlepšuje.

46. Komise uznává, že některé prováděcí podmínky ERF byly uveřejněny se značným zpožděním. Prováděcí podmínky byly předloženy a projednány ve výboru členských států dříve, než byly odsouhlaseny. Řízení při přidělování prostředků nebylo ve ERF I optimální a již byla zavedena určitá zjednodušení. Komise soudí, že jediné stávající postupy může zajistit co nejrychlejší využití částek z ERF v členských státech, a to na základě podrobného ročního programu předběžně schváleného Komisí.

47. Komise hodlá nadále pokračovat ve snahách vysvětlovat pravidla ERF a seznamovat s nimi členské státy, přičemž má za to, že rozdíly mezi členskými státy v uplatňování vnitrostátních opatření nejsou projevem rozdílného výkladu právního základu, ale jsou výsledkem přizpůsobení těchto opatření vnitrostátním potřebám.

48. Komise splnila úlohu poskytovat poradenství a provádět sledování členských států, třebaže sledování není v právním základu výslovně obsaženo. Za provádění opatření nesou však hlavní odpovědnost členské státy a Komise může provádět kontrolní misi, ba dokonce uvalovat sankce, ale v žádném případě nemůže sama přímo napravovat nedostatky či nefunkčnost kontrolních systémů členských států. Kdykoli je to třeba, přijímá Komise v případech stanovených v právním základu paušální nápravná opatření.

49 a 50. Závěry hodnocení ERF za období 2000–2004 uveřejnila Komise se zpožděním, což uznává. Nicméně roční hodnocení existovala v každém členském státu. ERF i při omezeném rozpočtu prospěl velkému počtu lidí (600 000 osob). V několika členských státech umožnil pozměnit či posílit právní předpisy a praxi v oblasti azylu.

DOPORUČENÍ

51. Komise přijímá doporučení k větší harmonizaci statistik. Vynasnaží se stanovit spolu s členskými státy podmínky přesnějšího potvrzování údajů. Komise je toho názoru, že vzhledem k druhu shromažďovaných informací je však třeba přijmout přetrvávající částečné riziko nízké kvality údajů.

Pokud jde o statistické údaje v oblasti azylu a přistěhovalectví, předpis, který Komise předložila v září 2005, by měl tuto otázku pomoci vyřešit, zejména poté, co začne platit pro shromažďování statistik v azylové oblasti, a Komise a členské státy budou muset posílit vzájemnou spolupráci.

⁽¹⁾ SEK(2006) 1636 – Konečné zhodnocení Evropského fondu pro uprchlíky za období 2000–2004.

Nový ERF (2008–2013) bude obsahovat akce k posílení schopnosti shromažďovat, analyzovat a šířit statistiky.

52. Komise přijímá doporučení o nutnosti používat revidované statistiky, ale je toho názoru, že používáním nejvíce aktualizovaných údajů posledních tří let při poskytování dotací na referenční rok už nyní zohledňuje *ex post* revize údajů předcházejících let. Tento postup je v souladu s právním základem a ročním rozpočtovým režimem Společenství.

53. Pokud jde o statistiky používané pro přidělování dotací, je stávající přístup výsledkem podrobných a složitých diskusí s Radou během jednání o právním základu. Částečně se již používá paušální příspěvek (minimální práh pro členský stát). Komise soudí, že touto cestou už nemůže dále pokračovat a že

dotace nemohou být poskytovány zcela na paušálním základu, aniž by přitom byl zpochybněn základní cíl ERF, jímž je rozdělit zátěž řízení v oblasti uprchlíků a vysídlených osob na úrovni Unie.

54. Komise přijímá doporučení zahájit s Radou a Parlamentem diskusi o jasnosti a přesnosti pravidel způsobilosti, zdůrazňuje však, že příležitost k podrobné debatě o způsobilosti akcí a cílových skupin se naskytla už při jednání o přijetí právního základu ERF na období 2008–2013. Problematika osob způsobilých k repatriačnímu opatření bude vyřešena, až vstoupí v platnost Evropský fond pro navrácení osob.
