



Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/10

Peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Kinšt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);
Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra, Praha (dále také „SUZ MV“);
vybraní příjemci podpory: Generální ředitelství cel, Praha; Integrační centrum Praha o.p.s.;
META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Praha; Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s., Praha; Poradna pro integraci, z. ú., Praha.

Kontrolováno bylo období od roku 2017 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od května do prosince 2020.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 19. dubna 2021,

schválilo usnesením č. 8/VII/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

Migrační politika České republiky

595 881
Počet cizinců pobývajících ke konci roku 2019 v České republice na základě oprávnění k přechodnému nebo trvalému pobytu

2 058
Počet cizinců pobývajících ke konci roku 2019 v České republice na základě přiznaného azylu nebo doplňkové ochrany

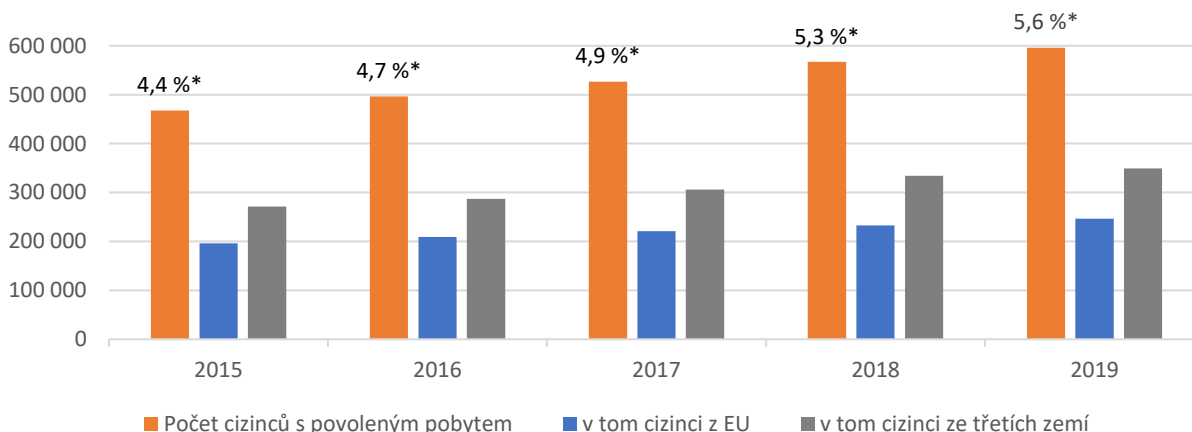
6 mld. Kč
Peněžní prostředky státu vynaložené z rozpočtové kapitoly MV na migrační politiku v letech 2017–2019

899,6 mil. Kč
Peněžní prostředky státu vynaložené na kontrolované programy v letech 2017–2019

33 + 39
NKÚ kontroloval 33 projektů a 39 individuálních integračních plánů

556,6 mil. Kč
Peněžní prostředky státu vynaložené na projekty a individuální integrační plány kontrolované NKÚ

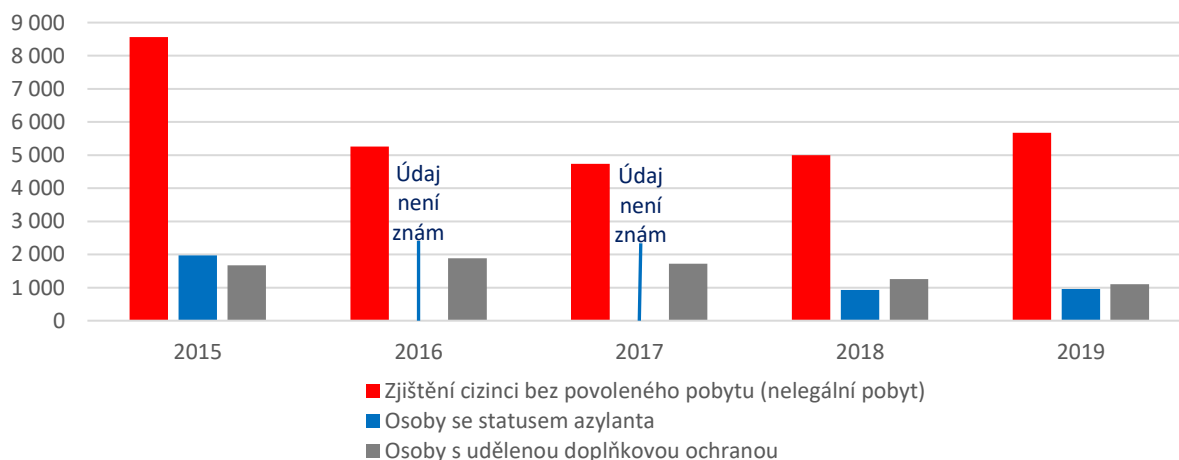
Počet a geografický původ cizinců v ČR v letech 2015 až 2019



*Poměr k celkové populaci ČR (v %).

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Počet zjištěných osob bez povoleného pobytu a osob s mezinárodní ochranou v ČR v letech 2015 až 2019



Pozn.: Počet osob se statutem azylanta v letech 2016 a 2017 není uveden z důvodu technických problémů informačního systému MV.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynakládaných na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky (dále též „ČR“). Proces začleňování cizinců do struktur a vazeb české společnosti má své společenské, bezpečnostní a ekonomické dopady. Smyslem přijímaných opatření ze strany státu je proto podpora řízené legální migrace a současně omezení nelegální migrace. MV ze své rozpočtové kapitoly vynaložilo v letech 2017 až 2019 na migrační politiku celkem 6 050,9 mil. Kč, z této částky činily prostředky Evropské unie (dále též „EU“) 317,1 mil. Kč (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

1.2 Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů. Ke kontrole byly vybrány projekty a aktivity ze čtyř programů financovaných jak z peněžních prostředků státního rozpočtu, tak i z fondů EU. Kontrolované projekty a aktivity byly zaměřeny na ochranu hranic EU, podporu azylového systému, začlenění cizinců do společnosti a pomoc státům pod silnými migračními tlaky. Vynaloženo na ně bylo celkem 556,6 mil. Kč.

1.3 Cíle uvedené v programových dokumentech kontrolovaných programů navazují na celkové strategické cíle uvedené v koncepčních dokumentech týkajících se migrační politiky státu. Peněžní prostředky státu vynaložené v těchto programech tak přispívají k plnění stanovených cílů v této oblasti, jejich přínos je však obtížně vyhodnotitelný. MV totiž stanovilo cíle v koncepčních i programových dokumentech obecně, bez měřitelných ukazatelů k ověření jejich naplnění, a nemůže tak jako správce rozpočtové kapitoly bez kvantifikovaných ukazatelů plnit povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládaných výdajů v této oblasti ve smyslu ustanovení rozpočtových pravidel.¹ V rámci kontroly vybraných projektů zjistil NKÚ nedostatky, které snižují účelnost, efektivnost a hospodárnost vynakládaných peněžních prostředků, přičemž většinu z nich mělo MV identifikovat již ve fázi hodnocení návrhů a výběru projektů k podpoře.

1.4 Celkové hodnocení se opírá o následující hlavní zjištění z kontroly:

- a) MV vytvořilo pro cíle a podporu migrační politiky ČR několik koncepčních dokumentů, které se vzájemně prolínají. Nenastavilo v nich však vždy měřitelné cíle, které by umožnily úspěšnost naplňování cílů vyhodnotit. V některých oblastech migrační politiky totiž nastavilo cíle pouze obecně bez měřitelných ukazatelů a bez předpokládaných cílových hodnot, kterých má být dosaženo poskytnutím podpory (viz odst. 4.1 až 4.5).
- b) MV neprovázalo hlavní cíl s dílčími cíli některých kontrolovaných projektů *Národního programu – Fondu pro vnitřní bezpečnost* (dále též „NP ISF“) a některých kontrolovaných projektů *Národního programu – Azylového, migračního a integračního fondu* (dále též „NP AMIF“) a stanovilo monitorovací ukazatele bez plánované cílové hodnoty. Ukazatele navíc vymezilo jako ukazatele výstupu, nikoli výsledku daného projektu. Jejich vypovídací schopnost ve vztahu k naplnění stanovených cílů tak byla omezená. NKÚ dále

¹ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

zjistil, že MV pozdě schvalovalo monitorovací zprávy příjemců, což zpožďovalo čerpání peněžních prostředků (viz odst. 4.12, 4.13, 4.17, 4.25, 4.26 a 4.30).

- c) V rámci kontroly sedmi projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u čtyř projektů jako účelné s mírnými nedostatky, u dvou jako účelné pouze omezeně a u jednoho projektu nemohl provést hodnocení vzhledem k nedokončené realizaci². Efektivnost vynaložených prostředků u tří projektů vyhodnotil jako omezenou a u čtyř projektů z důvodu jejich nedokončené realizace nemohl hodnocení provést (viz odst. 4.14 až 4.16 a 4.19 až 4.21).
- d) Nad rámec systémových nedostatků uvedených v bodě b) NKÚ při kontrole projektů NP AMIF zjistil, že MV u příjemců peněžních prostředků nestanovilo povinnost sledovat zpětnou vazbu na poskytované služby, což by umožnilo vyhodnotit konkrétní přínos projektů pro klienty. U projektů zaměřených na financování center na podporu integrace cizinců³ MV také nesledovalo např. průměrnou výši nákladů aktivity (např. kurz českého jazyka) na jednoho klienta a nesrovnávalo výši nákladů mezi jednotlivými projekty. Příjemci v žádosti o podporu uváděli plánovaný rozpočet na aktivity projektu, ale již nebyli MV zavázáni sledovat skutečné náklady těchto aktivit, které by následně MV umožnily posoudit jejich provázanost s rozpočtem a cíli projektu (viz odst. 4.25, 4.26, 4.33 a 4.34).
- e) V rámci kontroly dvaceti projektů NP AMIF vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u tří jako účelné, u dvanácti jako účelné s mírnými nedostatky, u tří jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů z důvodu počáteční fáze jejich realizace hodnocení neprovedl. Jeden projekt byl vyhodnocen jako efektivní, devět jako efektivní s mírnými nedostatky, čtyři jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů z důvodu počáteční fáze jejich realizace hodnocení neprovedl (viz odst. 4.27 až 4.29 a 4.35 až 4.37).
- f) Tvůrcem *Státního integračního programu* (dále též „SIP“) je MV a jeho realizátorem SUZ MV. Také v tomto programu MV nastavilo pouze obecný cíl programu a nestanovilo měřitelné ukazatele pro sledování cílů. MV nemělo nastaven systém zpětné vazby, monitoringu a obsahových náležitostí závěrečných zpráv tak, aby obdrželo informace, zda a jak SIP pomohl úspěšné integraci klientů do společnosti. MV tak nemůže hodnotit, zda prostředky na jejich integraci byly vynaloženy účelně. V rámci kontroly

² Ve všech případech kontrolovaných projektů z programů NP ISF a NP AMIF, kde NKÚ uvádí, že nemohl provést vyhodnocení účelnosti/efektivnosti, to bylo zejména z důvodu stavu realizace daného projektu, tedy že projekt byl ještě před dokončením. Neuvedení výroku o účelnosti/efektivnosti však neznamená, že by u těchto projektů nebyly prověřeny skutečnosti, které nastaly u probíhajících projektů do doby ukončení kontroly. Pokud z tohoto prověření byly zřejmé nedostatky, které jsou významným rizikem pro účelnost/efektivnost projektu, bylo i u nedokončených projektů takové hodnocení provedeno (viz např. projekty v příkladech č. 1, 5 a 6 v části IV.).

³ Činnost regionálních center na podporu integrace cizinců v ČR je jedním z hlavních nástrojů *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* (viz odst. 2.6 tohoto kontrolního závěru). V 10 ze 14 krajů je provozuje SUZ MV, v jednom Jihomoravský kraj a ve třech krajích nevládní neziskové organizace. Centra nabízejí cizincům ze třetích zemí zejména bezplatné kurzy českého jazyka, poradenskou a informační činnost, právní a další služby. V letech 2009 až 2020 byl provoz center spolufinancován z fondů EU. Od 1. července 2020 je provoz center financován ze státního rozpočtu na základě zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

39 integračních plánů SIP⁴ vyhodnotil NKÚ vynaložení peněžních prostředků u 30 jako efektivní, u jednoho jako efektivní s mírnými nedostatky, u jednoho jako efektivní pouze omezeně, u jednoho jako neefektivní a v případě šesti projektů z důvodu neznámého výsledku⁵ nebo neukončené realizace hodnocení neprovedl. Riziko neefektivního vynakládání peněžních prostředků spatřuje NKÚ rovněž v tom, že SUZ MV neověřuje skutečné potřeby klientů na místě (viz odst. 4.38 až 4.48).

- g) Také v koncepci *Programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů* (dále též „program Pomoc na místě“) nestanovilo MV měřitelné cíle ani způsob, jakým bude naplnění cílů hodnotit. Zároveň nestanovilo závazná pravidla vynakládání prostředků a nevymezilo parametry projektů vždy tak, aby zabezpečilo jejich účelné a efektivní vynakládání. Prostředky byly poskytovány na základě různých smluvních dokumentů, které obsahovaly odlišné podmínky podpory (např. v oblasti předávání dokladů prokazujících vynaložení prostředků). MV proto nedisponuje doklady, které by prokazovaly, zda byly peněžní prostředky použity účelně a hospodárně. Při kontrole šesti vybraných projektů NKÚ zjistil, že pět z nich nebylo v době provádění kontroly dokončeno, ačkoli dva zahájené v roce 2017 měly být dokončeny již v roce 2018 a jeden zahájený v roce 2018 měl být dokončen v roce 2019. Navzdory tomu obdržel příjemce prostředky i v následujících letech. MV předkládalo vládě neúplné informace bez údajů o nedokončených projektech či problémech s jejich realizací. Evaluaci programu MV od roku 2015 neprovedlo, ačkoliv by její provedení bylo žádoucí a odpovídalo by dobré praxi. Výše uvedené nedostatky jsou významnými riziky pro účelnost a efektivnost vynakládaných prostředků (viz odst. 4.49 až 4.59).

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Migrační politika patří ke společným politikám EU. ČR je migrací méně ovlivněna než některé další členské státy EU, přesto počet cizinců pobývajících v ČR roste (viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru). Migrační politiku upravuje především nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex). V českém právním řádu je pobyt cizinců na území ČR regulován zejména zákony č. 325/1999 Sb.⁶ a č. 326/1999 Sb.⁷ Překračování vnějších hranic schengenského prostoru upravuje zákon č. 191/2016 Sb.⁸

⁴ Jedná se o základní dokument realizace *Státního integračního programu* (viz odst. 2.12), který popisuje konkrétní aktivity prováděné ve prospěch oprávněné osoby / oprávněných osob. Integrační plán je aktualizován po celou dobu poskytování integračních služeb, která činí nejvýše 12 měsíců.

⁵ Klient ukončil integrační plán v jednom případě bez uvedení důvodů, v ostatních případech klienti před ukončením integračního plánu přestali komunikovat a SUZ MV se nepodařilo je kontaktovat.

⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, vymezuje podmínky vstupu a pobytu cizince, který požádá o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, pobyt azylanta a osoby požívající doplňkové ochrany.

⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví podmínky vstupu a pobytu cizinců v působnosti tohoto zákona na území ČR a jejich vycestování.

⁸ Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic).

2.2 MV je gestorem problematiky mezinárodní migrace a mezinárodní ochrany v ČR. V této oblasti poskytuje podporu mj. prostřednictvím programů financovaných ze státního rozpočtu (dále též „SR“) a z fondů EU v oblasti vnitřních věcí. Přehled celkových výdajů rozpočtové kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* na migrační politiku v období 2017 až 2019 uvádí příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkové výdaje se pohybovaly okolo 2 mld. Kč ročně⁹. Průběžně narůstalo především čerpání peněžních prostředků z fondů EU.

2.3 Generálním poskytovatelem integračních služeb v ČR je SUZ MV, která je organizační složkou státu. Činnost SUZ MV spočívá mj. ve správě a provozu přijímacích, pobytových a integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců v ČR a v poskytování asistence a podpory v rámci integračních a adaptačních programů pro cizince, azylanty, osoby požívající doplňkové ochrany a přesídlované osoby zejména v oblasti zapojování na trhu práce, do vzdělávacího systému a do společnosti. Celkové výdaje SUZ MV poskytované z rozpočtové kapitoly MV činily v letech 2017 až 2019 cca 1 611 mil. Kč.

2.4 Zásady migrační politiky jsou definovány ve *Strategii migrační politiky České republiky* (dále též „Strategie“)¹⁰ v sedmi tematických oblastech vymezujících priority ČR v oblasti migrace, integrace a mezinárodní ochrany. Strategie formuluje obecné cíle, kterých chce ČR dosáhnout v daných oblastech na národní i unijní úrovni, a stanoví nástroje, které k tomu předpokládá využít. Kontrola NKÚ byla zaměřena na čtyři z tematických oblastí:

- volný pohyb osob v EU a schengenská spolupráce (dále též „schengenská spolupráce“),
- integrace,
- azyl,
- vnější dimenze migrační politiky (dále též „vnější migrace“).

2.5 V oblasti schengenské spolupráce je prioritou ČR udržet výhody volného pohybu osob v rámci schengenského prostoru, jež umožňuje občanům EU i jejich rodinným příslušníkům svobodně se pohybovat a žít v jakékoli zemi EU. Vychází z *Národního schengenského plánu 2014* (dále též „NSP2014“)¹¹, jehož cílem je zajistit správné provádění schengenského acquis¹² v ČR a přípravu na schengenské hodnocení. Od roku 2020 definuje strategické priority ČR v oblasti správy vnějších hranic *Strategie České republiky pro evropskou integrovanou správu hranic 2020–2024*¹³.

⁹ V částce jsou kromě peněžních prostředků kontrolovaných programů zahrnuty také osobní (mzdové a související) výdaje MV, výdaje na provoz SUZ MV včetně osobních výdajů, výdaje Policie ČR související s migrací, výdaje na integraci cizinců, prostředky vynaložené na program humanitárních evakuací zdravotně postižených osob MEDEVAC, program přesídlování cizinců žijících v zahraničí s prokázaným českým původem, a pořizování biometrických dokladů.

¹⁰ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 29. července 2015 č. 621, *o Strategii migrační politiky České republiky a o Komunikační strategii České republiky k migraci*.

¹¹ Schválen usnesením vlády České republiky ze dne 2. dubna 2014 č. 198, *k Národnímu schengenskému plánu 2014*.

¹² Soubor pravidel, která jsou stanovena *Schengenskou smlouvou, Úmluvou k provedení Schengenské dohody* a dalšími navazujícími předpisy. *Schengenská smlouva* uzavřená dne 14. června 1985 je součástí práva EU, jež umožňuje společný hraniční režim a společnou imigrační politiku. Smlouva byla základem pro zrušení celních a pasových kontrol na hranicích vnitřních států EU, čímž se vytvořil tzv. schengenský prostor. *Úmluva k provedení Schengenské dohody* uzavřená dne 19. června 1990 podrobněji popisuje principy schengenského prostoru a Schengenského informačního systému.

¹³ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 1. června 2020 č. 599, *o Strategii České republiky pro evropskou integrovanou správu hranic 2020–2024*.

2.6 V oblasti integrace je prioritou ČR zajistit jejím občanům klidné soužití s cizinci a zabránit vzniku negativních sociálních jevů. Základním dokumentem integrační politiky je *Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu* (dále též „KIC“)¹⁴. Prováděné aktivity cílí na legálně pobývajících občany třetích zemí, kteří nejsou žadateli o mezinárodní ochranu, a také na azylanty a držitele doplňkové ochrany. Cizincům musí být umožněno, aby znali svá práva, byli schopni dostát svým povinnostem, orientovali se v novém prostředí, poznali způsob života v ČR, byli schopni komunikovat v českém jazyce, byli samostatnými a soběstačnými po stránce sociální i ekonomické a rovněž měli dostatek informací o tom, kde naleznou pomoc a podporu v případě potřeby.

2.7 V oblasti azylu vychází národní systém ČR ze společného evropského azylového systému a využívá právní a praktické nástroje spoluvytvářené členskými státy a institucemi EU. Má zajistit flexibilní kapacity připravené na přijetí většího množství žadatelů o azyl / uprchlíků a zajistit důstojné zacházení s žadateli, azylanty a osobami s udělenou doplňkovou ochranou a také zvyšování kvality a efektivity systému.

2.8 V oblasti vnější migrace je prioritou ČR pomoci uprchlíkům v zahraničí a tím přispět k prevenci dalších migračních toků a rozvoji postižených zemí při zvládání migračních krizí. Podpora vychází z *Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky* (dále též „Koncepce“)¹⁵, jejímž hlavním cílem je boj proti nelegální migraci, posilování azylových systémů a přímá pomoc uprchlíkům v zemích původu i tranzitu migrace.

2.9 K naplnění cílů migrační politiky výše uvedených tematických oblastí (viz odst. 2.4) vynakládá MV peněžní prostředky ze SR a fondů EU mj. prostřednictvím čtyř programů (dále též „kontrolované programy“):

- *Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice;*
- *Národní program – Azylový, migrační a integrační fond;*
- *Státní integrační program;*
- *Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů.*

2.10 Obecným cílem NP ISF – části *Hranice*¹⁶ je podpora společné vízové politiky a ochrana vnějších hranic členských států schengenského prostoru. NP ISF byl schválen rozhodnutím Evropské komise (dále též „EK“) dne 19. března 2015. Programovým obdobím byly roky 2014–2020, realizace programu skončí v roce 2022. Do června 2020 bylo schváleno k realizaci celkem 11 projektů za 453,6 mil. Kč (z toho 365,4 mil. Kč z prostředků EU)¹⁷. Celková alokace z rozpočtu EU činí 1 212,3 mil. Kč¹⁸, z toho pro část *Hranice* je alokováno celkem 717,7 mil. Kč. Čerpání prostředků NP ISF – části *Hranice* v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

¹⁴ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 18. ledna 2016 č. 26, o aktualizované *Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016*.

¹⁵ Schválená usnesením vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2015 č. 955, o *Koncepci Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky*.

¹⁶ *Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost* se člení na část *Hranice* se specifickými cíli č. 1 *Víza* a č. 2 *Hranice* a část *Policejní spolupráce*, která nebyla zahrnuta do kontrolované problematiky.

¹⁷ Ke kontrole NKÚ bylo vybráno sedm projektů specifického cíle č. 2 *Hranice* s celkovou hodnotou 409,1 mil. Kč (z toho 332 mil. Kč z fondů EU). Prostředky EU činí zpravidla 75 % způsobilých výdajů projektu.

¹⁸ Hodnota je přepočtena kurzem 25,50 Kč/€ a je uvedena včetně výdajů na technickou pomoc.

2.11 Obecným cílem NP AMIF je přispívat k účinnému řízení migračních toků, podpoře integrace státních příslušníků třetích zemí do společnosti, provádění společné azylové politiky a podpoře účinné návratové politiky. NP AMIF byl schválen rozhodnutím EK dne 24. března 2015. Programovým obdobím byly roky 2014–2020, realizace programu skončí v roce 2022. Do června 2020 bylo schváleno k realizaci celkem 50 projektů za 847,6 mil. Kč (z toho 635,7 mil. Kč z prostředků EU)¹⁹. Celková alokace z rozpočtu EU pro realizaci NP AMIF činí 868,9 mil. Kč¹⁸. Čerpání prostředků NP AMIF v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

2.12 Cílem SIP je pomoci osobám s uděleným azylem nebo doplňkovou ochranou²⁰ při jejich začlenění do české společnosti. Hlavními oblastmi podpory je bydlení, zaměstnání, vzdělávání, oblast sociální a zdravotní. SIP je upraven v ustanoveních § 68 až 70 zákona č. 325/1999 Sb. a byl schválen usnesením vlády č. 954/2015²¹. Usnesením vlády č. 36/2017²² byla aktualizována pravidla pro poskytování peněžních prostředků. Klíčovým dokumentem realizace SIP je integrační plán oprávněné osoby nebo oprávněných osob²³ žijících ve společné domácnosti. MV na realizaci poskytuje peněžní prostředky ve prospěch generálního poskytovatele integračních služeb, kterým je od roku 2017 SUZ MV. Objem těchto prostředků je stanoven podle počtu oprávněných osob žijících v jedné domácnosti²⁴. Čerpání prostředků SIP v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkem v tomto období SUZ MV čerpala 28,6 mil. Kč²⁵. Peněžní prostředky jsou rovněž poskytovány obcím na zajištění bydlení oprávněných osob.

2.13 Cílem programu Pomoc na místě je pomoci zemím s početnými uprchlickými populacemi a zemím, které čelí velkým migračním tlakům. Program byl schválen usnesením vlády č. 19/2015²⁶ a rovněž každoroční realizaci jednotlivých projektů schvaluje vláda. Peněžní prostředky jsou poskytovány formou peněžních darů vládním subjektům a mezinárodním organizacím na podporu uprchlíků v zahraničí, posilování azylového a migračního systému, ochranu vnějších hranic členských států schengenského prostoru a boj proti nelegální migraci. MV se také podílí na spolufinancování evropských i mezinárodních projektů a programů v této oblasti. Čerpání prostředků na program v letech 2017 až 2019 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. Celkem bylo v tomto období vynaloženo 457,3 mil. Kč.

¹⁹ Ke kontrole NKÚ bylo vybráno šest projektů specifického cíle č. 1 Azyl a 14 projektů specifického cíle č. 2 *Integrace* za celkem 443,2 mil. Kč (z toho 332,4 mil. Kč z fondů EU). Prostředky EU činí 75 % způsobilých výdajů projektu.

²⁰ Definici obou pojmů uvádí příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

²¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, *o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících*.

²² Usnesení vlády České republiky ze dne 16. ledna 2017 č. 36, *o změně usnesení vlády ze dne 20. listopadu 2015 č. 954, o státním integračním programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v roce 2016 a v letech následujících*.

²³ Azylanti a držitelé doplňkové ochrany, pokud o účast v SIP požádali a splňují stanovené podmínky.

²⁴ Stanovená maximální výše peněžních prostředků na realizaci integračního plánu činí 120 000 Kč pro jednu oprávněnou osobu, 200 000 Kč dohromady pro dvě až čtyři oprávněné osoby žijící v jedné společné domácnosti a 250 000 Kč dohromady pro pět a více oprávněných osob žijících v jedné společné domácnosti.

²⁵ Další prostředky ve výši 1 203 tis. Kč poskytlo MV v roce 2017 předchozímu generálnímu poskytovateli integračních služeb za služby v předchozím období.

²⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 14. ledna 2015 č. 19, *ke zřízení Programu Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů*.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky státu vynakládané na plnění vybraných cílů migrační politiky ČR. Ke kontrole byly vybrány projekty a aktivity realizované v rámci čtyř programů (viz odst. 2.9) zaměřených na různé oblasti migrační politiky – schengenskou spolupráci, integraci, azyl a vnější migraci. Kontrolovaným obdobím byly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

3.2 Právní předpisy vztahující se na peněžní prostředky státního rozpočtu vynakládané na kontrolované projekty a aktivity stanoví, že tyto peněžní prostředky musí být využity s ohledem na zásadu řádného finančního řízení, která zahrnuje principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti²⁷. **Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo peněžní prostředky státu na plnění vybraných cílů migrační politiky České republiky hospodárně a efektivně a zda realizace aktivit a projektů přispěla k plnění stanovených cílů.**

3.3 Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů²⁸. Cíle programů a jednotlivých projektů je proto nutné nastavit tak, aby umožnily provést celkové vyhodnocení účelnosti zejména orgánem odpovědným za poskytování prostředků, tedy v tomto případě MV.

3.4 Za efektivní se považuje takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků poskytnutých na jejich plnění²⁹. Efektivnost tedy vyjadřuje vztah mezi vloženými zdroji a získanými výstupy z hlediska kvantity, kvality a času. Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků při zajištění odpovídající kvality plnění úkolů³⁰. Hospodárnost byla součástí celkového posouzení efektivnosti.

3.5 NKÚ provedl kontrolu u MV jako poskytovatele peněžních prostředků státu odpovědného za řízení vybraných programů. Kontrolou bylo posouzeno nastavení a plnění vybraných cílů programů a činnost MV při poskytování peněžních prostředků. NKÚ dále provedl kontrolu u SUZ MV jako generálního poskytovatele integračních služeb v rámci SIP a posoudil naplňování SIP.³¹

3.6 Ke kontrole byl vybrán vzorek 33 projektů realizovaných u sedmi příjemců podpory včetně MV a SUZ MV (dále též „vybrané projekty“). Vzorek se skládal ze sedmi projektů financovaných z NP ISF, 20 projektů financovaných z NP AMIF a šesti projektů financovaných z programu Pomoc na místě. NKÚ dále prověřil 39 integračních plánů financovaných ze SIP a zajišťovaných SUZ MV³² (dále též „vybrané integrační plány“). U vybraných projektů NKÚ posuzoval především jejich účelnost a efektivnost (viz příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru). Soulad s právními předpisy byl kontrolován v přímé souvislosti s posuzováním hospodárnosti,

²⁷ Ustanovení § 39 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²⁸ Dle ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb.

²⁹ Dle ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb.

³⁰ Dle ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb.

³¹ MV a SUZ MV jsou zároveň příjemci podpory z NP ISF a NP AMIF.

³² Na realizaci SIP se kromě SUZ MV podílely také nevládní neziskové organizace. V letech 2017 až 2019 byla téměř jedna třetina z 241 nově uzavřených integračních plánů realizována těmito organizacemi, zbylou část zabezpečovala SUZ MV.

efektivnosti a účelnosti, přičemž právní předpisy byly aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

3.7 NKÚ provedl výběr projektů a integračních plánů ke kontrole tak, aby zajistil dostatečně reprezentativní vzorek. Při výběru vzorku bylo zohledněno maximální pokrytí nejvíce podporovaných oblastí migrační politiky (schengenská spolupráce, vnější migrace, integrace, azyl) a zároveň jsou ve vzorku zastoupeny jak organizační složky státu, tak i nevládní neziskové organizace v pozici příjemců.

- Na vzorek 27 projektů vybraných z NP AMIF a NP ISF – části *Hranice* bylo poskytnuto 445,3 mil. Kč, což představuje 55 % z celkových skutečně čerpaných prostředků obou programů ve výši 808,9 mil. Kč.³³ Byly vybrány projekty, které buď měly termín dokončení naplánován do doby ukončení kontroly NKÚ, anebo na již dokončený projekt navazovaly.
- Na vzorek šesti projektů vybraných z programu Pomoc na místě bylo poskytnuto 106,1 mil. Kč, což představuje 23 % z celkových skutečně čerpaných prostředků v kontrolovaném období. Z každého roku byl vybrán jeden projekt realizovaný vládním subjektem a druhý mezinárodní organizací.
- Na vzorek 39 integračních plánů SIP bylo poskytnuto 5,2 mil. Kč, což představuje 17 % z celkových skutečně čerpaných prostředků v kontrolovaném období. Byly vybrány nejvíce zastoupené státní příslušnosti držitelů mezinárodní ochrany, dále všechny kategorie integračních plánů podle počtu osob a podmínkou výběru bylo i poskytnutí služeb nejméně ve dvou oblastech integrace v rámci jednoho plánu.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Strategické řízení MV

4.1 Cíle migrační politiky jsou vymezeny ve Strategii a dalších navazujících koncepčních dokumentech (viz odst. 2.4 až 2.8). Aby sloužily jako prostředek pro měření úspěšnosti realizace dané koncepce, musí být definovány v souladu s principy SMART³⁴, přičemž k naplnění některých z těchto principů je nutné vytvořit soustavu indikátorů a stanovit jejich cílové hodnoty.³⁵ Pokud cíle či indikátory nemohou být kvantifikovány, musí být definovány alespoň kvalitativně tak, aby byly jasně vyhodnotitelné. Případné kvalitativní vyjádření musí být stanoveno předem a musí být jednoznačně určeno, v čem dochází ke zvýšení kvality předmětné činnosti a na základě jakých zdrojů informací bude hodnocení realizováno.

→ MV nenastavilo cíle v koncepčních dokumentech migrační politiky ve většině případů podle principů SMART, není tak podle nich v některých oblastech možné vyhodnotit úspěšnost naplňování cílů dané strategie či koncepce.

³³ V roce 2016 bylo na financování NP AMIF a NP ISF vynaloženo celkem 104,8 mil. Kč (z toho 85,4 mil. Kč z rozpočtu EU). Výdaje na financování obou programů v období 2017 až 2019 v celkové výši 412,5 mil. Kč (z toho 311,1 mil. Kč z rozpočtu EU) jsou uvedeny v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. V roce 2020 bylo na financování NP AMIF a NP ISF vynaloženo celkem 291,6 mil. Kč (z toho 225,2 mil. Kč z rozpočtu EU).

³⁴ Způsob hodnocení kvality nastavených cílů: SMART je akronym z počátečních písmen anglických názvů vlastností cílů, které by měly být: *specific* (specifické), *measurable* (měřitelné), *achievable* (dosažitelné), *relevant* (relevantní), *time specific* (časově vymezené).

³⁵ Podle metodiky schválené usnesením vlády České republiky ze dne 2. května 2013 č. 318, *k Metodice přípravy veřejných strategií*, jež ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů vycházet z *Metodiky přípravy strategických dokumentů*.

4.2 Strategie jako výchozí koncepční dokument formuluje priority ČR v sedmi tematických oblastech migrační politiky. NKÚ zjistil, že MV cíle stanovilo obecně a neměřitelně, např. v oblasti integrace je to „zajištění dostatečné informovanosti cizinců i veřejnosti o otázkách migrace, uprchlictví a integrace cizinců“ nebo v oblasti azylu „flexibilní kapacity národního azylového systému“. Na Strategii navazují koncepční dokumenty pro jednotlivé tematické oblasti (viz odst. 2.4).

4.3 Cíle NSP2014 v oblasti schengenské spolupráce jsou vymezeny jako konkrétní a vyhodnitelné, např. zajistit plnění schengenských standardů. NSP2014 se skládá z několika oblastí (např. víza nebo vnější hranice), každá oblast obsahuje stanovené úkoly legislativní i nelegislativní povahy a zároveň peněžní prostředky vyčleněné na jejich realizaci a časovou náročnost stanovených úkolů. MV vypracovává roční Zprávy o plnění NSP2014, které obsahují vyhodnocení plnění jednotlivých úkolů a rovněž aktualizovaný soupis úkolů na další období.

4.4 Cíle KIC v oblasti integrace cizinců jako např. „podpořit nekonfliktní soužití s cizinci“, „zabránit vzniku negativních sociálních jevů“ nebo „zajistit bezpečnost všech obyvatel ČR“ nastavilo MV obecně a neměřitelně, bez kvantifikovaných ukazatelů a předpokládaných cílových hodnot. MV každoročně vypracovává postup pro realizaci KIC na následující rok s konkrétními opatřeními, které nejsou vždy stanovena měřitelně, jako např. „podporovat poskytování asistence cizincům při vyřizování pobytových náležitostí, s důrazem na kvalitu služeb a kvalifikaci osob, které asistenci a tlumočení poskytují“ nebo „usilovat o zajištění trvalé udržitelnosti Center na podporu integrace cizinců tak, aby byla stálým prvkem systému integrace“. Pro sledování oblasti integrace cizinců v ČR si nechává MV zpracovávat materiál o vývoji kvalitativních a kvantitativních indikátorů³⁶ v čase, který však neposkytuje informace o plnění nastavených cílů. Hodnocení plnění cílů KIC tak bude pro MV obtížné.

4.5 Cíle Koncepce v oblasti vnější migrace jako např. „boj proti nelegální migraci“ nebo „přímá pomoc uprchlíkům v zemích původu i tranzitu migrace“ nastavilo MV rovněž obecně a neměřitelně. Totéž platí o prioritách, jako např. „podpora lidských práv a rozvoje občanské společnosti“ nebo „rozvoj a stabilizace uprchlíků v místě aktuálního vysídlení včetně podpory vzdělávání“. Hodnocení plnění cílů vynaložených prostředků na vnější migraci tak bude pro MV obtížné.

B. Kontrolované programy

4.6 Nástrojem k plnění cílů ve vybraných tematických oblastech migrační politiky jsou kontrolované programy uvedené v odst. 2.9. NKÚ u nich posuzoval účelnost, efektivnost a hospodárnost prostředků vynaložených na vybrané projekty, s přihlédnutím ke specifickým a rozdílům mezi jednotlivými programy³⁷.

³⁶ Kvalitativní indikátory sledují vývoj názorů a postojů české veřejnosti, např. k pobytu cizinců na území ČR nebo k cizincům na trhu práce, míře přizpůsobení cizinců českým zvyklostem, problémům soužití s majoritní společností apod. Kvantitativní indikátory sledují trendy a vývoj počtu legálně pobývajících cizinců na území ČR, jejich zaměstnanosti, vzdělávání, čerpání sociálních dávek a zdravotní péče.

³⁷ Projekty podpořené v rámci programů NP AMIF a NP ISF mají např. jiný charakter než integrační plány financované z programu SIP, kdy navíc NKÚ u těchto programů nemohl provádět kontrolu u konečných příjemců podpory z řad cílové skupiny. Specifické jsou také projekty financované z programu Pomoc na místě, které jsou realizovány na území jiných států. U těchto projektů NKÚ nemohl provést kontrolu na místě a vycházel jen z dostupné dokumentace, takže mohl upozornit jen na rizika pro účelnost a efektivnost podpořených projektů.

4.7 NKÚ posuzoval účelnost vynaložených peněžních prostředků kontrolovaných programů podle následujících kritérií:

- zda MV v programových dokumentech stanovilo cíle v souladu s cíli koncepčních dokumentů a zda je aktualizuje v návaznosti na případné změny potřeb;
- zda MV nastavilo v programových dokumentech cíle a ukazatele tak, aby bylo možné naplnění cílů vyhodnotit – cíle a ukazatele jsou SMART, pokud jsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené;
- zda nastavený systém hodnocení směřuje k výběru projektů / integračních plánů, které povedou k dosažení cílů;
- zda jsou realizovány projekty / integrační plány vedoucí k naplnění cílů³⁸ a dosahující očekávaných výsledků;
- zda je plnění cílů monitorováno a zda MV průběžně vyhodnocuje dosažené výsledky.

4.8 NKÚ posuzoval efektivnost vynaložených peněžních prostředků kontrolovaných programů podle následujících kritérií:

- zda nastavený systém hodnocení zajišťuje výběr projektů / integračních plánů směřující k efektivnímu vynakládání peněžních prostředků a zda MV postupovalo podle nastaveného systému;
- zda realizací projektů / integračních plánů dochází k efektivnímu vynakládání peněžních prostředků, tj. např. zda všechny aktivity realizované v rámci projektu / integračního plánu byly nezbytné pro dosažení stanovených cílů, zda byly dodávky a služby prováděny za ceny obvyklé v místě a čase a zda nedochází k překryvu realizovaných projektů se stejným zaměřením;
- zda MV průběžně monitorovalo realizaci projektů a po jejich ukončení vyhodnotilo i efektivnost vynaložených peněžních prostředků.

4.9 Skutečnosti zjištěné NKÚ při hodnocení účelnosti a efektivnosti prostředků vynaložených na kontrolované programy uvádí body B.1 až B.4.

B.1 Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice

Přispěla realizace projektů NP ISF k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

4.10 NKÚ ověřil a potvrdil, že cíle stanovené v programové dokumentaci NP ISF v oblasti specifického cíle *Hranice* navazovaly na úkoly uvedené v NSP2014. V průběhu kontrolovaného období nedocházelo ke změnám potřeb v této oblasti, na jejichž základě by bylo nutné změnit nastavené cíle programu.

→ U čtyř ze sedmi projektů NP ISF nevytvářely monitorovací ukazatele o všech výstupech projektu. U dvou projektů nebyl cíl stanoven jako měřitelný a bude tak pro MV obtížně vyhodnotitelný.

4.11 MV nastavilo výběr projektů NP ISF prostřednictvím priorit ve výzvách k předkládání žádostí o podporu. Všechny projekty byly vybrány formou přímého přidělení.³⁹ V rámci posouzení účelnosti vynakládaných prostředků na předložené projekty měly být hodnoceny cíle a konzistentnost projektu a způsob ověření dosažení cíle projektu. NKÚ však kontrolou

³⁸ Kritéria pro hodnocení naplnění cílů, tedy účelnosti projektů jsou podrobněji uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

³⁹ Realizátory podpořených projektů byly výhradně MV – Policejní prezidium ČR, Generální ředitelství cel a v jednom případě Ministerstvo zahraničních věcí.

vybraných projektů zjistil skutečnosti, které ukazují na nedostatky ve funkčnosti systému především v hodnocení žádostí o podporu, na které je navázáno doporučení k realizaci projektu, s rizikem pro výběr účelných projektů. Jednalo se zejména o stanovení neměřitelných cílů projektů jako např. „zvýšit schopnost Policie ČR odhalovat neregulérní doklady v rámci kontroly vnější hranice“ u projektu ISF/10/01 – *Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů*. Nedostatky v systému hodnocení projektů dokládají také kontrolní zjištění u projektu ISF/13/01 *Národní projekt EES I – Implementace systému EES*, kdy i přes závažné výtky hodnotitelů, které uvedli při věcném hodnocení žádosti o podporu v podkladových hodnoceních, byl projekt k realizaci doporučen.

4.12 NKÚ zjistil, že u vybraných projektů NP ISF stanovilo MV ve většině případů pouze obecný hlavní cíl a dílčí cíle projektů. Monitorovací ukazatele (ukazatele výstupu⁴⁰) projektů stanovilo MV v některých případech bez cílové hodnoty. NKÚ však zjistil, že tyto ukazatele nevypovídaly o všech podstatných aspektech vybraných projektů. MV po příjemcích nepožadovalo vykazovat ukazatele výsledku, požadovalo sledovat a vykazovat pouze ukazatele dle požadavků EK. NKÚ zjistil, že v některých případech není jednoznačná a úplná návaznost cílů projektu (hlavní cíl, dílčí cíle) a monitorovacích ukazatelů. Pro zvýšení možnosti vyhodnocení obecného hlavního cíle MV nezávazně umožnilo příjemcům stanovit si dle vlastní volby i nepovinné ukazatele. Tyto ukazatele mohly MV poskytnout adekvátní zpětnou vazbu o naplnění cílů a účelu projektu. Ve většině případů tuto možnost příjemci nevyužili.

4.13 NKÚ dále zjistil, že u dvou ze sedmi vybraných projektů NP ISF nestanovilo MV cíl projektu jako měřitelný pomocí kvantifikovaných údajů, a po ukončení projektu tak bude obtížně vyhodnotitelný. U čtyř projektů pak monitorovací ukazatele nevypovídaly o relevantních výstupech projektu (viz příklad č. 1). Vypovídací schopnost monitorovacích ukazatelů ve vztahu k výsledkům projektů a naplnění cílů tak byla omezená.

Příklad č. 1: Projekt *Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů*, u něhož byl hlavní cíl stanoven jako neměřitelný a monitorovací ukazatele nevypovídaly o relevantních výstupech nebo výsledcích projektu

Cílem projektu ISF/10/01 – Specializované pracoviště národního centra pro kontrolu dokladů bylo přispět ke zvýšení efektivity Policie ČR při odhalování neregulérních dokladů v rámci kontroly vnějších hranic schengenského prostoru. Toho mělo být dosaženo a) modernizací specializovaného pracoviště pro odhalování neregulérních dokladů v rámci Národního centra pro kontrolu dokladů, b) rekonstrukcí školicího střediska (místnosti) a c) pořízením speciálního vybavení pro rozpoznání neregulérních dokladů. Celkové náklady na projekt činí 12 mil. Kč (projekt nebyl v době ukončení kontroly dokončen).

NKÚ zjistil, že stanovený hlavní cíl projektu „zvýšit schopnost Policie ČR odhalovat neregulérní doklady v rámci kontroly vnější hranice“ nebyl stanoven jako měřitelný. Naplnění hlavního cíle mělo být měřeno prostřednictvím ukazatelů, u kterých však nebyly stanoveny jejich počáteční ani cílové hodnoty. Po ukončení projektu bude hlavní cíl obtížně vyhodnotitelný, neboť nebyly stanoveny žádné kvantifikovatelné údaje, jejichž pomocí by bylo možné naplnění projektu měřit. Navíc vypovídací schopnost jediného povinného monitorovacího ukazatele byla pro hodnocení účelnosti projektu v podstatě nulová. Tímto ukazatelem výstupu byl „počet

⁴⁰ Ukazatele výstupu jsou určeny pro sledování a vyhodnocování prováděných opatření a aktivit charakterizujících konkrétní činnost a podávají informace o výstupech aktivit a projektů v rámci programu. Ukazatele výsledku mají přímou vazbu na stanovené cíle a slouží k prokázání, zda bylo cíle projektu či programu dosaženo. Zahrnují informace o zpravidla střednědobých změnách v důsledku vytvořených výstupů.

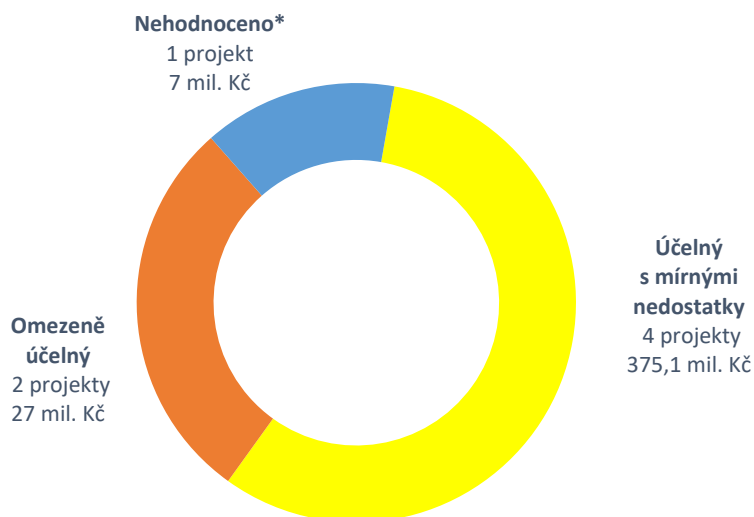
infrastruktur ochrany hranic (kontrola a ostraha) zřízených nebo modernizovaných za pomoci fondu“, který se zvýšil z počáteční hodnoty 0 na cílovou 1, tedy pouze uváděl, že projekt byl realizován. U projektu nebyl stanoven žádný jiný (nepovinný) monitorovací ukazatel, který by lépe vypovídal o výstupech projektu, např. kvantitativní a kvalitativní parametry přístrojů k detekci neregulérních dokladů, nebo o výsledcích navazujících na očekávané přínosy projektu, které MV definovalo jen obecně, jako např. „zvýšení odborných kompetencí“ či „rozšíření databáze dokladů“. NKÚ proto tyto nedostatky na straně navrhovatele (Policejní prezidium ČR jako složka MV) a poskytovatele, který projekt schválil (MV), posoudil jako rizika pro účelné vynaložení prostředků a vyhodnotil projekt jen jako omezeně účelný.

→ Účelnost vynaložených peněžních prostředků u čtyř ze sedmi vybraných projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ s mírnými nedostatky, u dvou jako omezenou a u jednoho projektu nebyla účelnost hodnocena z důvodu jeho nedokončené realizace.

4.14 NKÚ provedl posouzení účelnosti sedmi vybraných projektů NP ISF. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (projekt je účelný / je účelný s mírnými nedostatky / je účelný pouze omezeně / není účelný). Kritéria, která NKÚ využil pro hodnocení účelnosti, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.15 NKÚ nevyhodnotil žádný z projektů jako zcela účelný. Nejvíce, a to čtyři projekty, vyhodnotil NKÚ jako účelné s mírnými nedostatky, dva jako účelné pouze omezeně a u jednoho projektu nebyla účelnost hodnocena vzhledem k jeho nedokončené realizaci. Nedostatky v účelnosti spatřuje NKÚ např. v nestanovení měřitelných cílů, nízké vypovídající schopnosti monitorovacích ukazatelů o výstupech a výsledcích projektu nebo neuvedení cílových hodnot monitorovacích ukazatelů. Výsledek shrnuje graf č. 1. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 1: Výsledek hodnocení účelnosti sedmi vybraných projektů NP ISF



* Účelnost nebyla hodnocena vzhledem k nedokončené realizaci projektu.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.16 Příklad č. 2 uvádí další projekt hodnocený NKÚ jako omezeně účelný.

Příklad č. 2: Projekt *Monitorovací vozidla s termovizní technikou* vyhodnotil NKÚ jako omezeně účelný, neboť byly využívány jen pro jeden ze dvou uvedených účelů pořízení

Projekt ISF/2/02 – Monitorovací vozidla s termovizní technikou řešil pořízení dvou speciálních vozidel vybavených termovizní technikou pro zvýšení připravenosti Policie ČR v boji proti nelegální migraci. Vozidla měla být využívána příslušníky Policie ČR k ochraně perimetru mezinárodních letišť a dále také pro potřeby provádění operací koordinovaných agenturou FRONTEX. Celkové náklady na projekt činily 15 mil. Kč.

NKÚ zjistil, že obě pořízená vozidla byla v období 2018 až 2020 využívána výhradně pro společné operace agentury FRONTEX k ochraně vnějších hranic členských států schengenského prostoru, tedy jen pro jeden z výše uvedených účelů, pro které byly pořízeny. Pro účely ochrany perimetru mezinárodních letišť pro potřeby Policie ČR navíc nebylo pořízení nezbytné, protože v ČR bylo v tomto období využíváno pět starších vozidel, přičemž míra jejich využití byla velmi nízká – jedno vozidlo bylo průměrně využíváno pouze dva dny v měsíci. NKÚ proto projekt vyhodnotil jako omezeně účelný i omezeně efektivní.

→ MV schvalovalo monitorovací zprávy příjemců pozdě, což vedlo ke zpoždění v čerpání peněžních prostředků.

4.17 MV nastavilo monitorování realizace jednotlivých etap projektů průběžně po obdobích, která trvají zpravidla čtyři až šest měsíců. Monitorovací zprávy sledují plnění jednotlivých klíčových aktivit a výstupů projektu, monitorovacích ukazatelů a také čerpání peněžních prostředků. NKÚ zjistil, že MV schvalovalo monitorovací zprávy v některých případech až v době, kdy měl příjemce předložit již další monitorovací zprávu, čímž se zpožďovalo čerpání peněžních prostředků, neboť další čerpání je podmíněno jejím schválením.

Jsou peněžní prostředky na projekty NP ISF vynakládány efektivně?

4.18 Hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů NP ISF ze strany MV je prováděno v rámci věcného hodnocení projektů. MV nastavilo systém pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů, který však není dostatečně účinný. Kontrolou NKÚ u vybraných projektů byly zjištěny nedostatky snižující efektivnost, které měly být detekovány MV již při schvalovacím procesu. Jednalo se o projekt ISF/1/01 *Analýza rizik u cestujících*, kde byly zjištěny nedostatky v odůvodnění požadované výše peněžních prostředků a v zahrnutí klíčové aktivity, jejíž výstup byl využit již před zahájením realizace projektu. NKÚ tento projekt vyhodnotil jako efektivní pouze omezeně. Obdobně NKÚ vyhodnotil také projekt ISF/6/01 – *Národní situační centrum ochrany hranic* (viz příklad č. 3).

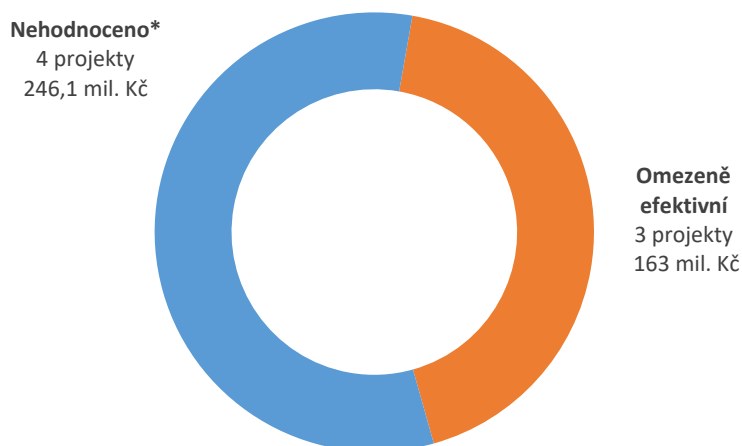
→ Efektivnost vynaložených prostředků u tří ze sedmi vybraných projektů NP ISF vyhodnotil NKÚ jako omezenou a u čtyř projektů ji nehodnotil z důvodu jejich nedokončené realizace.

4.19 NKÚ provedl posouzení efektivnosti sedmi vybraných projektů NP ISF. Stejně jako v případě účelnosti byla k vyhodnocení využita čtyřstupňová škála (projekt je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní). Kritéria pro posouzení efektivnosti, která NKÚ použil, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.20 Tři projekty vyhodnotil NKÚ jako efektivní pouze omezeně a čtyři projekty nehodnotil vzhledem k jejich nedokončené realizaci. Omezenou efektivnost projektů spatřuje NKÚ zejména v nedostatečném zdůvodnění výše požadovaných peněžních prostředků nebo v opakovaných změnách nákladů jednotlivých položek projektu bez řádného zdůvodnění (viz příklad č. 3).

Výsledek shrnuje graf č. 2. Hodnocení jednotlivých projektů je uvedeno v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 2: Výsledek hodnocení efektivnosti sedmi vybraných projektů NP ISF



* Efektivnost nebyla hodnocena vzhledem k nedokončené realizaci projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.21 Příklad č. 3 uvádí, proč NKÚ hodnotil projekt jako omezeně efektivní.

Příklad č. 3: Projekt *Národního situačního centra ochrany hranic* vyhodnotil NKÚ jako omezeně efektivní, neboť každé snížení nákladů bylo okamžitě kompenzováno zvýšením jiné nákladové položky a naopak, zároveň příjemce ve většině případů nezdůvodnil provedené změny ve vztahu k cíli projektu

Cílem projektu ISF/6/01 bylo vybudování Národního situačního centra ochrany hranic jako společného komunikačního centra pro Policii ČR a Celní správu ČR za účelem systémového řešení a centralizace společných úkolů při ochraně vnějších hranic schengenského prostoru. Předmětem projektu byla rekonstrukce prostor objektu, zařízení těchto prostor pro operační řízení a vybavení příslušnou technologií, vytvoření datového skladu s možností provádění pokročilých analýz a pořízení/vytvoření/úprava informačních systémů pro provoz centra a ochrany hranic. Celkové náklady na projekt činí 120 mil. Kč (projekt byl v době kontroly téměř dokončen).

NKÚ zjistil, že příjemce zpracoval projektovou dokumentaci, návrh interiéru a audiovizuální techniky i technické specifikace hardware a software až po schválení projektu a některé položky rozpočtu sloužily jako rezervy. Nákladové položky projektu byly v průběhu jeho realizace opakovaně měněny, přitom celkové náklady zůstaly vždy ve stejné výši. Každé snížení nákladů bylo okamžitě kompenzováno zvýšením jiné nákladové položky a naopak, přitom příjemce ve většině případů nezdůvodnil provedené změny ve vztahu k cíli projektu. Dále NKÚ zjistil, že u dvou činností, které byly dle monitorovacích zpráv již ukončeny a uhrazeny, byly v následných žádostech o platbu uplatněny další výdaje za nově pořízený majetek v celkové hodnotě 400 621 Kč patřící do těchto činností, aniž by byla zdůvodněna jeho efektivnost a nezbytnost pro projekt. Tyto nedostatky považuje NKÚ za významné, a proto projekt vyhodnotil jako omezeně efektivní.

Projekt byl navíc realizován se 14 měsíčním zpožděním z důvodu technologických změn vývoje informačních a komunikačních technologií a pandemie covid-19. Největší zpoždění nastalo u jedné z klíčových aktivit projektu – vytvoření datového centra.

4.22 MV má nastaveno průběžné monitorování realizace jednotlivých etap projektu (viz odst. 4.17), v jehož rámci prověřuje soulad s podmínkami projektu a způsobilost výdajů. V případě nezpůsobilých výdajů MV uložilo příjemci sankci formou krácení poskytnutých peněžních prostředků. MV rovněž provádělo kontroly na místě.

B.2 Národní program – Azylový, migrační a integrační fond

Přispěla realizace projektů NP AMIF k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

4.23 NKÚ ověřil a potvrdil, že MV stanovilo cíle v programové dokumentaci NP AMIF v oblastech specifických cílů *Azyl* a *Integrace*, které navazovaly na obecné cíle uvedené v koncepčních dokumentech jako je Strategie nebo KIC.

4.24 MV nastavilo systém hodnocení a výběr projektů v rámci NP AMIF obdobným způsobem jako v rámci programu NP ISF. A také obdobně v rámci kontroly vybraných projektů byly zjištěny skutečnosti prokazující, že systém nebyl vždy funkční z hlediska hodnocení a výběru účelných projektů. Jednalo se např. o projekt AMIF/21/01 – *Využití interkulturních pracovníků na pracovištích pobytu cizinců a zlepšení kvality poskytování informací cizincům ze třetích zemí s hlavním cílem zlepšení kvality poskytovaných informací cizincům ze třetích zemí zejména na poli pobytové problematiky a usnadnění procesu pobytových řízení*, který nebyl stanoven měřitelně a projekt byl NKÚ vyhodnocen jako účelný pouze omezeně. Omezenou účelnost NKÚ vyhodnotil i u projektu AMIF/14/01 *AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu* (viz příklad č. 5). Důvodem byla skutečnost, že příjemce v žádosti o podporu dostatečně nezdůvodnil potřebu realizace projektu a nedoložil nezbytnost navýšení ubytovací kapacity ve vazbě na aktuální vytíženost přijímacích a pobytových středisek.

4.25 NKÚ zjistil, že u vybraných projektů NP AMIF stanovilo MV ve většině případů obecně hlavní cíl i dílčí cíle a povinné monitorovací ukazatele, které ale byly v některých případech bez cílové hodnoty. MV dalo příjemcům možnost zvolit si i nepovinné ukazatele, které měly poskytnout adekvátní zpětnou vazbu prostřednictvím sledování konkrétních výstupů o naplnění cílů projektu. Příjemci nebyla tato možnost ve většině případů využita. Na základě kontroly konkrétních projektů NKÚ zjistil, že návaznost cílů projektu (hlavní cíl, dílčí cíle) a monitorovacích ukazatelů není vždy jednoznačná a úplná.

→ Monitorovací ukazatele vybraných projektů NP AMIF vypovídaly pouze o výstupech, nikoliv o výsledcích projektu, kterými je integrace klientů do české společnosti. Zpětná vazba od klientů nebyla většinou příjemcem podpory vyžadována, a není tak možné vyhodnotit konkrétní přínos projektů pro klienty.

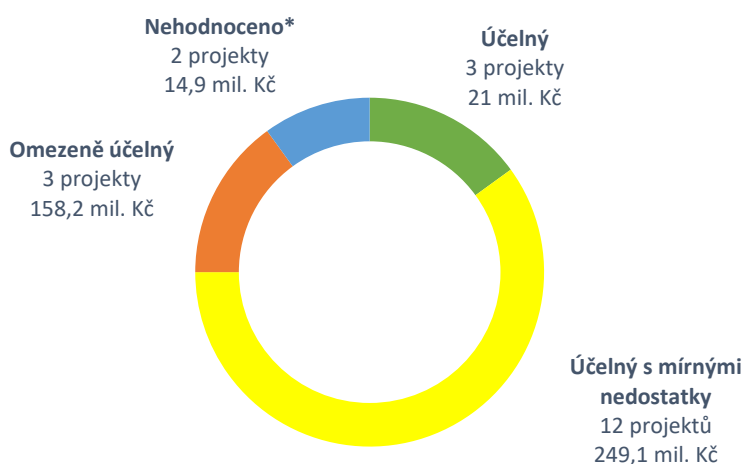
4.26 MV u vybraných projektů NP AMIF po příjemcích podpory požadovalo sledovat pouze ukazatele dle požadavků EK. Tyto ukazatele odpovídaly ukazatelům výstupu, nikoli výsledku, neboť sledovaly počet osob, kterým byla alespoň jednou poskytnuta služba. Cíle projektů nebyly kvantifikovány, přestože to pravidla NP AMIF požadují. NKÚ současně zjistil, že příjemci podpory v naprosté většině případů buď vůbec nezjišťovali zpětnou vazbu klientů na poskytované služby, nebo ji zjišťovali pouze omezeně. MV po příjemci podpory takové sledování účelnosti jimi poskytovaných služeb pro klienty nepožadoval.

→ Účelnost vynaložených peněžních prostředků u patnácti ze dvaceti vybraných projektů NP AMIF vyhodnotil NKÚ kladně nebo jen s mírnými nedostatky, tři jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů účelnost nehodnotil z důvodu počáteční fáze jejich realizace.

4.27 NKÚ provedl posouzení účelnosti dvaceti vybraných projektů NP AMIF. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (projekt je účelný / je účelný s mírnými nedostatky / je účelný pouze omezeně / není účelný). Kritéria, která NKÚ využil pro hodnocení účelnosti, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.28 Tři projekty vyhodnotil NKÚ jako účelné, dvanáct jako účelné s mírnými nedostatky, tři jako účelné pouze omezeně a u dvou projektů nebyla účelnost vzhledem k počáteční fázi jejich realizace hodnocena. Nedostatky v účelnosti spatřuje NKÚ především v obtížné měřitelnosti splnění cílů projektů způsobené neuvedením cílových hodnot ukazatelů, kterých mělo být realizací projektu dosaženo. Výsledek shrnuje graf č. 3. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 3: Výsledek hodnocení účelnosti 20 vybraných projektů NP AMIF



* Účelnost nebyla hodnocena vzhledem k počáteční fázi realizace projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.29 Příklad č. 4 je ukázkou dobré praxe při realizaci projektu. Příklad č. 5 naopak uvádí, proč NKÚ hodnotil projekt jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní.

Příklad č. 4: Získávání zpětné vazby od klientů pro ověření přínosů projektu NP AMIF

Cílem projektu AMIF/7/03 – Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII bylo posilování kompetencí pedagogických pracovníků, kteří se podílejí na vzdělávání cizinců ze třetích zemí s odlišným mateřským jazykem. Cílovou skupinou projektu byli pedagogičtí pracovníci, kteří vzdělávají žáky mateřských, základních a středních škol. V rámci projektu bylo realizováno 66 kurzů pro 755 pedagogů, což bylo více než původně plánovaných 63 kurzů pro 636 pedagogů. NKÚ zjistil, že nevládní nezisková organizace jako realizátor projektu průběžně získávala zpětnou vazbu od klientů ve formě evaluačních dotazníků. Dále zjišťovala zpětnou vazbu rovněž v neformální podobě, např. prostřednictvím osobních pohovorů, e-mailové komunikace anebo hodnocením činnosti realizátora ze strany spolupracujících organizací a institucí, čímž ověřila, že projekt byl pro pedagogické pracovníky skutečně přínosný. NKÚ proto vyhodnotil projekt jako účelný.

Příklad č. 5: Projekt AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu, který NKÚ vyhodnotil jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní

Realizátorem projektu AMIF/14/01 – AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu je SUZ MV. Cílem projektu je nákup a rekonstrukce stavby za účelem vytvoření ubytovací kapacity pro žadatele o mezinárodní ochranu o rozsahu cca 85 lůžek, v případě potřeby navýšitelné až na 110 lůžek. Součástí stavby jsou i prostory pro volnočasové aktivity žadatelů a kanceláře pro zaměstnance. NKÚ zjistil, že SUZ MV v žádosti o podporu dostatečně nezdůvodnila potřebu realizace projektu a nedoložila nezbytnost navýšení existující ubytovací kapacity, neboť ta byla v době podání žádosti o podporu využita nejvýše z 68 %. Projekt byl ze strany MV i přesto schválen. Ani v následujících letech nedosáhlo využití kapacity zařízení více než 82 %, naopak se pohybovalo většinou okolo 50 %. NKÚ dále zjistil, že v kontrolovaném období nebylo žádné ze zařízení provozovaných SUZ MV plně kapacitně vytíženo či přetíženo.

NKÚ také zjistil, že SUZ MV neprovedla dostatečně přípravu projektu a podhodnotila odhad předpokládaných nákladů na rekonstrukci. V důsledku toho byla SUZ MV v průběhu realizace projektu nucena podat žádost o podstatnou změnu projektu a navýšit náklady na projekt z 38,0 na 84,7 mil. Kč, tj. o 123 % (u rekonstrukce stavby dokonce z 25,9 na 71,8 mil. Kč, tj. o 177 %). SUZ MV žádost zdůvodnila nedostatečnou znalostí stavu pořizovaného objektu a rovněž nepředpokládaným nárůstem cen stavebních prací, který však nedoložila. MV žádosti vyhovělo a rozpočet projektu navýšilo. Náklady na rekonstrukci stavby se po výběru zhotovitele a zahájení realizace snížily na 56,8 mil. Kč, což je přesto o 119 % více, než byl původní předpoklad.

NKÚ z výše uvedených důvodů vyhodnotil projekt jako omezeně účelný a zároveň omezeně efektivní, a to jak vzhledem k nedoložení potřeby takto navýšit ubytovací kapacitu, tak kvůli nedostatkům při přípravě projektu.

→ MV schvalovalo monitorovací zprávy příjemců pozdě, což vedlo ke zpoždění v čerpání peněžních prostředků.

4.30 NKÚ zjistil, že MV schvalovalo monitorovací zprávy v některých případech až v době, kdy měl příjemce předložit již další monitorovací zprávu, čímž se zpožďovalo čerpání peněžních prostředků, neboť další čerpání je podmíněno jejím schválením.

Jsou peněžní prostředky na projekty NP AMIF vynakládány efektivně?

4.31 Hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů NP AMIF ze strany MV je prováděno v rámci věcného hodnocení projektů obdobně jako u projektů NP ISF. Přestože MV nastavilo systém pro hodnocení efektivnosti a hospodárnosti projektů, byly v rámci kontroly vybraných projektů zjištěny NKÚ skutečnosti, které snížily efektivnost vynaložených prostředků a které měly být detekovány již při hodnocení a výběru projektu. Jednalo se např. o projekt AMIF/14/01 AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu (viz příklad č. 5).

4.32 NKÚ také zjistil, že MV při hodnocení nemělo k dispozici výsledky hodnocení efektivnosti předchozích obdobně zaměřených projektů nebo projektů stejného příjemce. MV k tomu uvedlo, že proces hodnocení a výběru projektů probíhá ještě před ukončením realizace projektu předcházejícího, aby mohla být zajištěna návaznost v realizaci. Dle NKÚ je však potřeba při hodnocení projektů vycházet i z výsledků a vyhodnocení efektivnosti předcházejícího obdobně zaměřeného projektu a případně provést úpravy navazujícího projektu.

4.33 NKÚ dále zjistil, že u projektů zaměřených na financování center na podporu integrace cizinců MV nesledovalo průměrnou výši nákladů na jednoho klienta ani neporovnávalo tyto hodnoty mezi jednotlivými příjemci. Tyto náklady se např. v případě výuky českého jazyka pohybovaly cca od 2 600 do 6 700 Kč a v případě právního a sociálního poradenství cca od 2 400 do 4 700 Kč na jednoho klienta. MV k tomu uvedlo, že pravidla nastavená EK takový ukazatel nestanovují a že každý klient vyžaduje různou míru podpory, což vede k různé výši prostředků vynaložených na jednotlivé klienty. NKÚ považuje za žádoucí vyhodnocovat realizované projekty na základě kritérií, jejichž prostřednictvím byly vybrány k realizaci, a vzájemně je porovnávat. Pracovní postup hodnocení projektů NP AMIF přitom v rámci hodnocení efektivnosti a hospodárnosti stanovuje povinnost posouzení efektivního a hospodárného použití zdrojů s ohledem na výstupy projektu, což u projektů integrace cizinců jsou právě počty klientů.

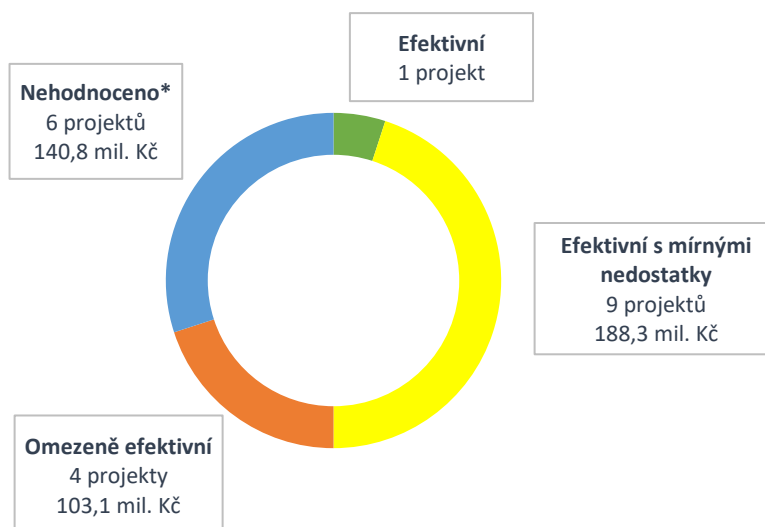
4.34 NKÚ také zjistil, že příjemci v žádosti o podporu sice uváděli rozpočet na jednotlivé klíčové aktivity projektu, ale již nesledovali a ani nebyli MV zavázáni sledovat podle klíčových aktivit skutečné náklady. Neměli tak údaje pro porovnání průměrných nákladů a pro hodnocení efektivnosti jednotlivých klíčových aktivit projektů. Toto zjištění se týkalo čtrnácti z dvaceti vybraných projektů. MV uvedlo, že vždy hodnotí projekt jako celek a rozdělení rozpočtu slouží příjemci mj. pro lepší plánování klíčových aktivit. K tomu však nemůže dojít, pokud příjemce nesleduje skutečné náklady podle aktivit.

→ Vynaložení peněžních prostředků na deset z dvaceti vybraných projektů NP AMIF posoudil NKÚ jako efektivní nebo jen s mírnými nedostatky, u čtyř jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů efektivnost neposuzoval z důvodu počáteční fáze jejich realizace.

4.35 NKÚ provedl posouzení efektivnosti dvaceti vybraných projektů NP AMIF. Stejně jako v případě účelnosti byla k vyhodnocení využita čtyřstupňová škála (projekt je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní). Kritéria pro posouzení efektivnosti, která NKÚ použil, jsou uvedena v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

4.36 Jeden projekt vyhodnotil NKÚ jako efektivní, devět jako efektivní s mírnými nedostatky, čtyři jako efektivní pouze omezeně a u šesti projektů nebyla efektivnost hodnocena vzhledem k počáteční fázi jejich realizace. Nedostatky v efektivnosti spatřuje NKÚ např. v realizaci dílčích aktivit, které nebyly nutné pro splnění cílů projektu, či nesledování nákladů vynaložených na klíčové aktivity, což omezuje možnost vyhodnocení efektivnosti projektu. Výsledek shrnuje graf č. 4. Výsledky posouzení jednotlivých projektů jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 4: Výsledek hodnocení efektivnosti 20 vybraných projektů NP AMIF



* Efektivnost nebyla hodnocena vzhledem k počáteční fázi realizace projektů.

Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.37 Příklad č. 6 ukazuje důvody hodnocení projektu jako omezeně efektivního ze strany NKÚ.

Příklad č. 6: Předpokládané náklady na klienta nejsou úměrné přínosům projektu

Cílem projektu AMIF/22/09 – (Dez)informace je zvýšení informovanosti většinové společnosti v oblasti integrace cizinců ze třetích zemí pomocí šíření objektivních informací o tomto tématu. V rámci projektu jsou stanoveny dvě klíčové aktivity – audiovizuální kampaň a vzdělávací workshopy na školách. Hlavní náplní workshopů realizovaných pro 8. a 9. třídy základních škol a střední školy má být společenská hra, během které se žáci seznámí s častými dezinformacemi a mají možnost sami dojít k pravdivým závěrům. Příjemce plánuje oslovit cca 1 000 žáků. Náklady klíčové aktivity „vzdělávací workshopy na školách“ byly v žádosti o podporu odhadovány na více než 2,5 mil. Kč, což odpovídá ceně cca 2 500 Kč na žáka. Tato cena značně přesahuje průměrné náklady na žáka při realizaci projektu AMIF/1/02, kdy u klíčové aktivity „workshopy na středních školách“ činila cca 400 Kč. NKÚ pokládá náklady 2 500 Kč na žáka za vysoké vzhledem ke skutečnosti, že podpora necílí přímo na cizince, ale jedná se o náklady na člena většinové společnosti. NKÚ vyhodnotil, že výše plánovaných nákladů představuje značné riziko neefektivnosti projektu a není úměrná přínosům k plnění cílů NP AMIF. NKÚ proto projekt vyhodnotil jako omezeně efektivní.

B.3 Státní integrační program

Přispěla realizace integračních plánů SIP k plnění cílů migrační politiky, tj. byly peněžní prostředky na projekty vynaloženy účelně?

→ MV nepožaduje po SUZ MV následné ověření naplnění cíle SIP a SUZ MV neprovádí vyhodnocení aktivit realizovaných v rámci SIP.

4.38 MV nestanovilo v programu SIP měřitelné ukazatele pro naplnění cíle SIP ani neurčilo pravidla nebo lhůty pro sledování klientů po ukončení realizace konkrétních integračních plánů. Nastavený obecný cíl programu nelze vyhodnotit podle principu SMART. MV nezjišťuje zpětnou vazbu o tom, zda se klienti úspěšně integrovali do české společnosti, zda např. zůstali a pracují v ČR. MV tak nemá přehled o úspěšnosti integrace klientů a nemůže hodnotit, zda

byly prostředky vynaloženy účelně. MV nestanovilo ani SUZ MV jako podřízené organizaci povinnost provádět následné ověření naplnění cíle SIP či vyhodnocovat aktivity realizované v rámci SIP ve vztahu k integračnímu procesu klientů.

4.39 O zařazení do SIP a následnou podporu při integraci může požádat držitel mezinárodní ochrany (oprávněná osoba). SUZ MV, popř. jiný poskytovatel integračních služeb, rozhoduje o obsahu integračních plánů, které jsou tvořeny na míru oprávněným osobám. MV je následně schvaluje. NKÚ chtěl posoudit účelnost 39 vybraných integračních plánů alespoň podle jednoduchého kritéria, tedy zda klient SIP zůstal v ČR a našel si zaměstnání. NKÚ však zjistil, že MV ani SUZ MV takovými informacemi nedisponují a ani je nesledují, a to ani ve formě spolupráce s jinými orgány státní správy, např. v oblasti sociálního zabezpečení a zaměstnanosti, ani získáváním a vyhodnocováním zpětné vazby od klientů SIP po ukončení integračního plánu.

4.40 MV má nastaven monitoring realizace jednotlivých integračních plánů. Aby bylo možné vyhodnotit, zda byla integrace klienta po dobu realizace integračního plánu úspěšná, je třeba mít k dispozici průběžné výstupy a také závěrečné vyhodnocení, včetně hodnocení procesu integrace klientem. Výstupním dokumentem realizace integračních plánů je závěrečná zpráva. MV sice stanovilo její formu, nikoli ale rozsah informací, které má obsahovat. NKÚ na kontrolovaném vzorku integračních plánů zjistil, že závěrečné zprávy byly obsahově nejednotné.

4.41 MV nevyhodnocuje ukazatele míry úspěšnosti SIP ani je nepožaduje po SUZ MV. Roční závěrečné zprávy o realizaci SIP zpracované SUZ MV za roky 2017 a 2018 obsahovaly pouze popis realizace programu. Závěrečná zpráva za rok 2019 obsahovala zmínku o zpětné vazbě a o průběhu evaluace SIP, nebyly však uvedeny konkrétní výsledky. Vyplynulo z ní, že evaluace SIP by měla být zpracovávána v budoucnu. NKÚ tento posun k hodnocení účelnosti SIP doporučuje. Upozorňuje zároveň, že přesvědčivé a průkazné vyhodnocení účelnosti SIP nebude možné bez vyhodnocení účelnosti jednotlivých integračních plánů, tedy zda a jak přispěly k integraci klientů do společnosti, a tedy zejména doporučuje odstranění nedostatků uvedených v odst. 4.38 až 4.40.

4.42 NKÚ zjistil, že původní plánovaná alokace SIP v období 2017 až 2019 činila 520,5 mil. Kč. Skutečně bylo čerpáno pouze 29,8 mil. Kč (tj. 5,7 %). Plán totiž počítal s 2 000 klienty ročně, skutečnost však byla průměrně jen 110 klientů ročně (tj. 5,5 %). MV v rozpočtu vyčlenilo na SIP v období 2017 až 2019 celkem 93 mil. Kč, což bylo o 63,2 mil. Kč více, než bylo skutečně čerpáno. MV tak rozpočet výrazně nadhodnotilo.

Jsou peněžní prostředky na integrační plány SIP vynakládány efektivně?

4.43 Maximální limit peněžních prostředků na jeden integrační plán je stanoven usnesením vlády č. 36/2017. MV vydalo *přehled oprávněných výdajů SIP*, kterým nastavilo druhy položek a finanční rámec pro jejich pořízení. Současně stanovilo výjimky, které umožňují, za předpokladu doložení potřebnosti, překročit nastavené finanční rámce. Každý integrační plán obsahuje s ohledem na rozdílnost klientů různé výdajové položky. MV schvaluje všechny integrační plány včetně aktualizací. NKÚ na vybraném vzorku integračních plánů posuzoval, zda prostředky byly poskytovány v souladu s *přehledem oprávněných výdajů SIP*, příp. zda výjimky oproti tomuto přehledu byly řádně zdůvodněny.

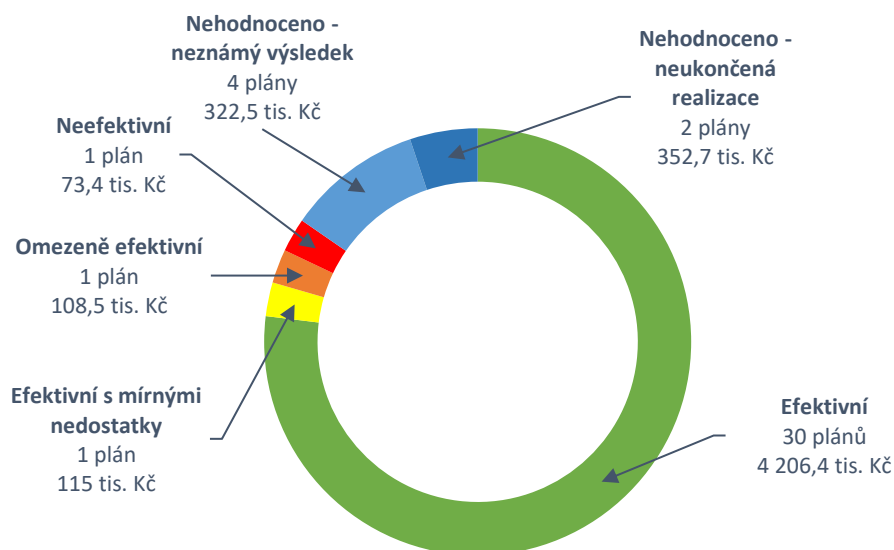
→ Vynaložení peněžních prostředků na 30 z 39 vybraných integračních plánů SIP posoudil NKÚ jako efektivní, u jednoho projektu jako efektivní s mírnými nedostatky, u jednoho

projektu jako omezeně efektivní, u jednoho projektu jako neefektivní a u šesti projektů efektivnost neposuzoval z důvodu neznámého výsledku nebo neukončeného integračního plánu.

4.44 NKÚ provedl posouzení efektivnosti 39 vybraných integračních plánů SIP. K vyhodnocení byla využita čtyřstupňová škála (integrační plán je efektivní / je efektivní s mírnými nedostatky / je efektivní pouze omezeně / není efektivní) podle kritéria uvedeného v odst. 4.43.

4.45 Třicet z vybraných integračních plánů vyhodnotil NKÚ jako efektivní, jeden jako efektivní s mírnými nedostatky. Jako nedostatek k tíži SUZ MV nelze přičíst případ šesti integračních plánů, kdy nebylo možné vyhodnotit efektivnost. U čtyř z nich nebyla efektivnost hodnocena z důvodu neznámého výsledku (klient ukončil integrační plán v jednom případě bez uvedení důvodů, v ostatních případech klienti před ukončení integračního plánu přestali komunikovat a SUZ MV se nepodařilo je kontaktovat) a u dvou z důvodu jejich neukončené realizace. Dále jeden integrační plán byl vyhodnocen jako neefektivní, avšak jednalo se o případ, kdy se klienti rozhodli opustit území ČR, a nedokončili tak integrační proces. Ani v tomto případě proto neefektivnost vynaložených prostředků (nevedly k integraci klientů do společnosti v ČR) NKÚ nepovažuje za nedostatek na straně SUZ MV. Pouze jeden z vybraných projektů vyhodnotil NKÚ jako omezeně efektivní. Výsledek hodnocení efektivnosti vzorku integračních plánů shrnuje graf č. 5.

Graf č. 5: Výsledek hodnocení efektivnosti 39 vybraných integračních plánů SIP



Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.46 Příklad č. 7 uvádí, proč NKÚ hodnotil integrační plán jako omezeně efektivní.

Příklad č. 7: Integrační plán SIP, u kterého byla část výdajů vynaložena neefektivně a v rozporu s nastavenými pravidly

V rámci realizace integračního plánu SIP č. 13/2019 byla klientovi poskytnuta pomoc s nalezením bytu, zajištěno vybavení domácnosti a zakoupeno počítačové vybavení pro výkon živnostenského podnikání. Cena počítačového vybavení však několikanásobně převyšovala finanční limity uvedené v přehledu oprávněných výdajů SIP, aniž by bylo jeho pořízení dostatečně zdůvodněno. Klient v průběhu realizace integračního plánu neprokázal, že by

požádal o vydání živnostenského oprávnění nebo že by byl jeho držitelem. SUZ MV dále klientovi zakoupila horské kolo, které bylo zařazeno do zdravotní oblasti integrace jako terapeutická pomůcka. Potřebu pořízení horského kola, např. doporučením lékaře, SUZ MV ani klient nedoložili. Závěrečná zpráva o realizaci integračního plánu neobsahovala vyjádření ani podpis klienta.

NKÚ proto vyhodnotil, že peněžní prostředky ve výši 57 803 Kč z celkových 108 471 Kč (tj. 53 %) byly vynaloženy neefektivně a v rozporu s přehledem oprávněných výdajů SIP. Integrační plán byl NKÚ hodnocen jako omezeně efektivní. MV postup SUZ MV při schvalování nerozporovalo.

4.47 NKÚ posuzoval výši výdajů na realizaci integračních plánů podle platného *přehledu oprávněných výdajů SIP*. Potřebnost věcí a služeb pořizovaných v rámci integračních plánů ověřoval na základě dostatečného zdůvodnění a prokázání doklady. NKÚ zjistil, že SUZ MV neprováděla šetření v místě bydliště klienta, a nemohla tak ověřit např. oprávněnost požadavků na vybavení domácnosti klienta.

4.48 NKÚ ověřil, že MV provádí monitoring formou schvalování integračních plánů, včetně aktualizací a závěrečných zpráv. Nedostatky v případě integračního plánu č. 13/2019 však nezjistilo.

B.4 Program Pomoc na místě

4.49 NKÚ ověřil a potvrdil, že realizace programu Pomoc na místě v kontrolovaném období probíhala na základě Koncepce, která obsahuje obecné cíle a priority v oblasti vnější migrace. V průběhu kontrolovaného období nedocházelo ke změnám potřeb v této oblasti, na jejichž základě by bylo nutné změnit nastavené cíle programu.

→ MV nenastavilo pravidla pro vynakládání peněžních prostředků státu na program Pomoc na místě zejména v oblasti vyhodnocení cílů programu, stanovení parametrů projektů, obsahu smluvních dokumentů a monitorování realizace projektů.

4.50 MV nestanovilo měřitelné cíle ani způsob, jakým bude naplnění cílů programu Pomoc na místě hodnotit. MV také neurčilo pravidla pro vynakládání peněžních prostředků, jako např. vymezení parametrů projektů (např. počet a technické parametry pořizovaného majetku, cílová skupina apod.), obsahu smluvních dokumentů nebo monitorování realizace projektů. Pravidla nebyla stanovena ani v rámci usnesení vlády č. 19/2015, kterým vláda program schválila. MV tak nemůže postupovat v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. (viz odst. 4.58.)

4.51 NKÚ ověřil, že výběr prioritních regionů a cílových zemí pro realizaci projektů probíhal na základě analýzy migrační situace. MV každoročně určilo tři prioritní regiony s dlouhodobě problematickou situací v oblasti migrace a uprchlictví. Rozdělení peněžních prostředků na vybrané regiony a cílové země poté doporučovala meziresortní pracovní skupina a schvalovala vláda. Kritériem pro výběr projektu byla zejména jeho proveditelnost, neboť v cílové zemi byl zpravidla omezen počet příjemců podpory, kteří byli schopni projekt realizovat. Projekty tak MV ani meziresortní pracovní skupina nehodnotily podle předem daných hodnotících kritérií. Přehled projektů s uvedením výše peněžních prostředků pro příslušný rok byl předkládán k doporučení pracovní skupině a následnému schválení vládě.

→ MV nedisponuje doklady, které by prokázaly, že peněžní prostředky státu na vybrané projekty programu Pomoc na místě byly vynaloženy účelně a efektivně.

4.52 NKÚ vybral ke kontrole tři projekty zaměřené na podporu boje proti nelegální migraci do EU a tři projekty zaměřené na podporu oblastí s velkým množstvím uprchlíků a vnitřně

vyšídlených osob⁴¹. NKÚ nemohl provést posouzení jejich účelnosti a efektivnosti. Důvodem byla skutečnost, že MV nedisponuje doklady, které by prokázaly, zda byly peněžní prostředky vynaloženy účelně a hospodárně. V dalších odstavcích této části nicméně NKÚ upozorňuje na významná rizika pro účelnost a efektivnost projektů, která kontrolou zjistil.

→ Pět ze šesti původně jednoletých projektů programu Pomoc na místě nebylo v době kontroly dokončeno. Přestože jeden nedokončený projekt byl zahájen již v roce 2017 a další v roce 2018, obdržel příjemce této podpory peněžní prostředky státu i v roce 2019.

4.53 MV pro smluvní vztah s příjemci podpory použilo různé smluvní dokumenty. U tří projektů využilo memorandum o porozumění, které není právně vymahatelné. U dvou projektů uzavřených s Ministerstvem vnitra Makedonské republiky využilo MV darovací smlouvy, které jsou vnitřně rozporné, pokud jde o ustanovení týkající se použití daru; konkrétně je jednak uvedeno: „Dárce prohlašuje, že darování je bezpodmínečné bez povinnosti vracet předmět darování“, ale současně také: „Příjemce daru je povinen využít darované finanční prostředky výhradně pro účely darování specifikované v článku 1“. U třetího projektu stejného příjemce uzavřelo MV místo darovací smlouvy jiný dokument – dohodu o využití peněžního daru. Nastavení podmínek použití daru ke stanovenému účelu a chybějící parametry projektu představují riziko neúčelného a neefektivního vynakládání peněžních prostředků.

4.54 NKÚ zjistil, že MV předkládalo vládě neúplné informace pro schvalování projektů, neboť součástí předkládacích zpráv nebyly informace o nedokončených projektech nebo problémech s realizací předchozích projektů stejných příjemců. Např. v předkládací zprávě k usnesení vlády č. 224/2019⁴² MV uvedlo přehled dříve poskytnutých peněžních prostředků, chyběla však informace o tom, že projekty z roku 2018 a 2017 nebyly dokončeny a dosud nepřinesly předpokládaný přínos.

4.55 MV i v důsledku nejednotně nastavených podmínek projektů nemělo možnost ovlivnit jejich úspěšnou realizaci. V případě, kdy příjemce podpory nerespektoval implementační období projektu⁴³ a nerealizoval předpokládané aktivity, mohlo použít jako jediný možný způsob urgency dokončení projektu upozornění diplomatickou cestou. Příklad č. 8 uvádí projekt, který nebyl dokončen ani po třech letech od poskytnutí peněžních prostředků státu.

Příklad č. 8: Projekt Irák 2017 nebyl dokončen ani po třech letech od poskytnutí peněžních prostředků státu

Cílem projektu Irák 2017 bylo podpořit ekonomický rozvoj a stabilizaci oblastí, kde žije velké množství uprchlíků, a to financováním obnovy elektrické sítě a rekonstrukce zdravotnického zařízení. Soupis plánovaného vybavení v celkové hodnotě 10 mil. Kč byl přílohou memoranda o porozumění ze dne 26. listopadu 2017. Realizace projektu měla být dokončena do června 2018. Zahájení projektu však bylo ze strany iráckého subjektu zpožděno, protože mezi datem úhrady peněžních prostředků z účtu MV dne 15. prosince 2017 a datem, kdy byly tyto prostředky dne 28. července 2019 připsány na účet subjektu, vznikla prodleva 590 dní. Prodleva byla dle MV způsobena procedurami na straně iráckého Ministerstva plánování a Ministerstva financí. Projekt byl tedy zahájen až v červenci 2019 s předpokladem ukončení do konce roku 2020. Dle předložené průběžné zprávy projektu byl poté vybrán zhotovitel a podepsána

⁴¹ Osoby, které jsou nuceny uprchnout ze svého domova, ale zároveň zůstávají na území domovského státu.

⁴² Usnesení vlády České republiky ze dne 1. dubna 2019 č. 224, o souhlasu s poskytnutím peněžního daru Republice Severní Makedonie v rámci realizace programu Ministerstva vnitra Pomoc na místě v roce 2019.

⁴³ Standardní délka je jeden rok.

smlouva. Navzdory tomu bylo v roční zprávě o implementaci programu Pomoc na místě za rok 2017 vydané v lednu 2018 k realizaci projektu uvedeno, že příjemce zahájil realizaci projektu výběrem dodavatele na rekonstrukci a dostavbu elektrické sítě a po podpisu smlouvy byly zahájeny rekonstrukční práce.

4.56 MV stanovilo ve smluvních dokumentech cíl vybraných projektů, nevymezilo však jejich parametry tak, aby zabezpečilo účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků programu. Např. v projektu *Makedonie 2017* byl pro objem peněžních prostředků ve výši 27 mil. Kč uveden cíl „*nákup osobních motorových vozidel pro potřeby posílení ochrany státních hranic*“, ale nebylo uvedeno množství vozidel, jejich technické parametry ani předpokládaná cena za kus.

4.57 Monitorování projektů MV nastavilo formou průběžných zpráv a závěrečné zprávy o realizaci projektu. Ve smluvních dokumentech vládních projektů MV nestanovilo, jaké informace mají zprávy obsahovat. Až v roce 2018 MV zpracovalo vnitřní manuál stanovující doporučený obsah jen pro mezinárodní organizace. Obsah předkládaných průběžných a závěrečných zpráv tak má stále volnou formu, včetně fotodokumentace. V důsledku skutečnosti, že MV nestanovilo jednotné podmínky a pravidla pro čerpání peněžních prostředků a neurčilo jednotnou formu zpráv o realizaci projektu a smluvních dokumentů, nemůže MV vyhodnotit srovnatelné informace o vybraných projektech.

4.58 MV nevymezilo konkrétní podmínky pro každoroční předkládání implementační zprávy o realizaci programu Pomoc na místě, které by prokázaly účelnost a efektivnost peněžních prostředků poskytnutých na realizované projekty v daném roce. MV tak nemůže v souladu s ustanovením § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů. MV sice v kontrolovaném období implementační zprávy zpracovávalo, ty ale obsahovaly pouze přehled projektů daného roku a stav jejich implementace, nikoliv vyhodnocení výsledků a dosažených cílů projektů. Ani vláda, která projekty schvaluje, nedostává zpětnou vazbu o účelnosti a efektivnosti jejich realizace (viz odst. 4.54).

4.59 NKÚ zjistil, že MV v Konceptci stanovilo jako jednu z povinností meziresortní pracovní skupiny evaluovat dopady implementace jednotlivých projektů. Ta však žádnou evaluaci zatím neprovedla. Důvodem je dle MV skutečnost, že program je realizován pouze krátkou dobu. Podle NKÚ však byl program Pomoc na místě v době kontroly v realizaci již šestým rokem (od roku 2015), což z hlediska evaluace dopadů realizovaných projektů NKÚ považuje za nedůvodně dlouhou dobu bez získání zpětné vazby. Pro srovnání lze uvést sedmileté programy spolufinancované z fondů EU, kde je nastaveno provádění evaluací v polovině a na konci programového období, tj. vždy po 3,5 letech realizace programu.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
integrační plány	individuální integrační plány držitelů mezinárodní ochrany
KIC	<i>Koncepce integrace cizinců – Ve vzájemném respektu</i>
Koncepce	<i>Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky</i>
kontrolované programy	<i>Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost – část Hranice, Národní program – Azylový, migrační a integrační fond, Státní integrační program, Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů</i>
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NP AMIF	<i>Národní program – Azylový, migrační a integrační fond</i>
NP ISF	<i>Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost</i>
NSP2014	Národní schengenský plán 2014
program Pomoc na místě	<i>Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů</i>
schengenská spolupráce	volný pohyb osob v Evropské unii a schengenská spolupráce
SIP	<i>Státní integrační program</i>
SR	státní rozpočet
Strategie	<i>Strategie migrační politiky České republiky</i>
SUZ MV	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra
vnější migrace	vnější dimenze migrační politiky
vybrané integrační plány	vzorek 39 integračních plánů vybraných ke kontrole NKÚ
vybrané projekty	vzorek 33 projektů vybraných ke kontrole NKÚ

Výdaje čerpané z rozpočtové kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra na migrační politiku

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Celkem prostředky EU*	58 564	94 017	164 539	317 120
Celkem prostředky SR	1 865 749	1 876 944	1 991 084	5 733 777
Celkem za kapitolu MV	1 924 313	1 970 961	2 155 623	6 050 897

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc NP ISF a NP AMIF; jsou zahrnuty prostředky na projekt *Evropské migrační síť*.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na Národní program – Fond pro vnitřní bezpečnost (NP ISF) – část Hranice

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Prostředky EU*	3 814	21 852	60 746	86 412
Prostředky SR	1 271	7 284	20 249	28 804
Vynaložené peněžní prostředky celkem	5 085	29 136	80 995	115 216

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na Národní program – Azylový, migrační a integrační fond (NP AMIF)

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Prostředky EU*	52 948	70 023	101 732	224 703
Prostředky SR	17 259	22 911	32 417	72 587
Vynaložené peněžní prostředky celkem	70 207	92 934	134 149	297 290

* Nejsou zahrnuty prostředky vynaložené na technickou pomoc.

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na Státní integrační program (SIP)

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Vynaložené peněžní prostředky celkem	10 041	10 394	9 391	29 826

Zdroj: MV.

Peněžní prostředky vynaložené na Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů (program Pomoc na místě)

(v tis. Kč)

Rok	2017	2018	2019	Celkem
Vynaložené peněžní prostředky celkem	157 240	150 178	149 864	457 282

Zdroj: MV.

Vývoj počtu cizinců v ČR v letech 2015 až 2019

Počet/rok	2015	2016	2017	2018	2019
Počet cizinců s povoleným pobytem*	467 562	496 413	526 811	566 931	595 881
– poměr k celkové populaci ČR (v %)	4,4 %	4,7 %	4,9 %	5,3 %	5,6 %
– z toho občanů EU	196 378	209 078	220 677	232 493	246 321
– z toho státních příslušníků třetích zemí	271 184	287 335	306 134	334 438	349 560
Počet zjištěných cizinců bez povoleného pobytu (nelegální pobyt)	8 563	5 261	4 738	4 992	5 677
– z toho na vnější schengenské hranici**	240	222	250	339	503
Počet cizinců – zaměstnanců*	323 244	382 889	472 354	568 676	621 870
Počet cizinců – podnikatelů*	83 862	85 628	87 228	89 843	93 781
Počet žadatelů o mezinárodní ochranu	1 525	1 478	1 450	1 701	1 922
Počet přidělených azylů	71	148	29	47	61
Počet přidělených doplňkových ochran	399	302	118	118	86
Počet osob požívajících status azylanta*	1 973	***	***	928	954
Počet osob požívajících doplňkovou ochranu*	1 671	1 883	1 717	1 258	1 104

* Počet je uveden vždy ke konci daného roku. Občany EU se rozumí občané členských států EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska. V kategorii cizinců – zaměstnanců jsou zahrnuti i zahraniční pracovníci ze třetích zemí, kteří vstupují na trh práce v ČR na základě pracovního povolení.

** Cizinci byli zjištěni při nelegálním přechodu přes vnější schengenskou hranici, kterou v ČR představují civilní letiště s mezinárodním statutem, na nichž je zřízen hraniční přechod.

*** Neuvedeno z důvodu technických problémů informačního systému MV.

Zdroj: MV.

Vybrané pojmy:

Migrant – osoba, která pobývá mimo zemi svého původu déle než rok, bez ohledu na důvody odchodu ze země.

Uprchlík – osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních, z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám anebo zastávání určitých politických názorů, pro které se nechce nebo nemůže vrátit do státu, ve kterém má státní občanství, nebo do státu posledního trvalého pobytu.

Cizinec – dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se jedná o fyzickou osobu nacházející se na území ČR, která není státním občanem ČR, a to včetně občanů Evropské unie.

Mezinárodní ochrana – zastřešující pojem pro azyl a doplňkovou ochranu. Jde o ochranu, která může být poskytnuta cizincům pobývajícím na území ČR, kteří se nemohou vrátit do své země, a to z důvodů přesně uvedených v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu.

Dublinský systém – mechanismus, kterým je v rámci členských států Evropské unie a dále Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska určován jediný stát, který projedná žádost cizince o mezinárodní ochranu a ve věci rozhodne, ať je žádost o mezinárodní ochranu podána kdekoli na území těchto států.

Žadatel o mezinárodní ochranu (azyl + doplňková ochrana) – cizinec, který požádal o přiznání mezinárodní ochrany na základě zákona č. 325/1999 Sb. Za žadatele je cizinec považován do doby vydání pravomocného rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Dále se může jednat o cizince,

který požádal o vydání mezinárodní ochrany v jiném státě, který aplikuje tzv. dublinský systém a ČR jej převzala na své území za účelem provedení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Azyl – ochranný status, který stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s rizikem jejího pronásledování z důvodů přesně vyjmenovaných v mezinárodních i národních právních nástrojích. V ČR jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně č. 325/1999 Sb.

Azylant – cizinec, kterému byl udělen azyl podle zákona č. 325/1999 Sb., a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu. Status azylanta se uděluje na neomezenou dobu. Azylanti mají podobná práva a povinnosti jako cizinci s povolením k trvalému pobytu. Získávají trvalý pobyt v ČR, mohou zde studovat nebo pracovat a mají právo na zdravotní péči i sociální zabezpečení. Udělením azylu získávají cizinci právo na zařazení do Státního integračního programu.

Doplňková ochrana – forma mezinárodní ochrany, která se uděluje cizincům, kteří nesplňují důvody pro udělení azylu, nicméně v řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zjištěno, že v jejich případě existují důvodné obavy, že pokud by tito cizinci byli vráceni do státu, jehož jsou státními příslušníky (v případě osob bez státního občanství do státu jejich posledního trvalého bydliště), hrozilo by jim skutečné nebezpečí vážné újmy⁴⁴.

Osoba požívající doplňkové ochrany – cizinec, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, ale byla mu udělena doplňková ochrana podle zákona č. 325/1999 Sb., a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Tato forma mezinárodní ochrany se uděluje na časově omezenou dobu, a to ze zásady na dobu, po kterou cizinci hrozí v zemi původu vážná újma.

Nelegální migrant – cizinec, který vstupuje na území ČR bez platného pobytového oprávnění, nebo v ČR bez platného pobytového oprávnění pobývá. Důvody jeho vstupu na území jsou různé, tj. kategorie zahrnuje jak ekonomické migranty, tak i uprchlíky.

Ekonomický migrant – cizinec, který svou zemi opustil dobrovolně s cílem zlepšení svého ekonomického postavení.

Zajištěný cizinec – cizinec, který vstoupil nebo pobýval na území ČR, resp. EU, nelegálně a byl zajištěn za účelem vyhoštění, předání podle mezinárodní úmluvy nebo přímo použitelného předpisu EU.

Azylová zařízení – zařízení zřizovaná Ministerstvem vnitra, která slouží k ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany či držitelů mezinárodní ochrany. Podle účelu se rozlišují tři druhy: přijímací středisko, pobytové středisko a integrační azylové středisko.

Centra na podporu integrace cizinců (integrační centra) – regionální zařízení s působností vždy na území celého kraje, která zajišťují především integrační služby pro legálně pobývajících cizince ze třetích zemí (např. kurzy češtiny, sociální a právní poradenství, tlumočení, zajišťování adaptačně-integračních kurzů), informace pro cizince i většinovou společnost včetně veřejné správy, monitoring situace cizinců, podporu společenských akcí pro cizince a majoritu.

⁴⁴ Za vážnou újmu se pak považuje uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o udělení mezinárodní ochrany, dále vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Přehled vybraných projektů NP ISF a NP AMIF a hodnocení jejich účelnosti a efektivity

Číslo projektu	Název projektu	Kontrolovaný příjemce podpory	Hodnota projektu (v tis. Kč)	Hodnocení	
				Účelnost	Efektivnost
ISF/1/01	Analýza rizik u cestujících	Generální ředitelství cel	28 000	2	3
ISF/2/02	Monitorovací vozidla s termovizní technikou	Ministerstvo vnitra	14 998	3	3
ISF/6/01	Národní situační centrum ochrany hranic	Ministerstvo vnitra	120 000	2	3
ISF/10/01	Specializované pracoviště Národního centra pro kontrolu dokladů	Ministerstvo vnitra	12 000	3	X
ISF/13/01*	Národní projekt EES I – Implementace systému	Ministerstvo vnitra	100 853	2	X
ISF/13/02	Národní projekt EES II – Pořízení technologií	Ministerstvo vnitra	126 234	2	X
ISF/13/03	Pořízení zařízení ke kontrole dokladů na druhé kontrolní linii	Ministerstvo vnitra	7 000	X	X
Celkem			409 085		
AMIF/1/02	Integrační centrum Praha V	Integrační centrum Praha o.p.s.	15 614	2	2
AMIF/1/05	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	5 333	2	2
AMIF/6/01	Komplexní poradenství pro žadatele o mezinárodní ochranu	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	23 090	2	2
AMIF/7/02	Domov v nové zemi	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	3 500	3	3
AMIF/7/03	Program na podporu pedagogických pracovníků při práci s žáky cizinci VIII	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	5 000	1	2
AMIF/8/01	SUZ – Rekonstrukce objektů v PoS Havířov a PoS Kostelec nad Orlicí	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	11 000	1	1
AMIF/10/03	Integrační centrum Praha VI	Integrační centrum Praha o.p.s.	47 999	2	2
AMIF/10/04	Centrum na podporu integrace cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	17 931	2	2
AMIF/14/01	AZ Havířov – koupě a rekonstrukce rozšiřujícího objektu	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	84 736	3	3
AMIF/16/01	Zřízení a provoz Centra na podporu integrace cizinců pro Středočeský kraj	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	29 911	2	2
AMIF/20/04	Provoz center na podporu integrace cizinců I	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	21 685	2	2

AMIF/20/05	Provoz center na podporu integrace cizinců II	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra	21 687	2	2
AMIF/20/06	Integrační centrum Praha VII	Integrační centrum Praha o.p.s.	29 581	2	X
AMIF/21/01	Využití interkulturních pracovníků na pracovištích pobytu cizinců a zlepšení kvality poskytování informací cizincům ze třetích zemí	Ministerstvo vnitra	70 000	3	X
AMIF/22/01	Domov v nové zemi II	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	3 499	2	X
AMIF/22/02	Komplexní poradenství žadatelům o udělení mezinárodní ochrany	Organizace pro pomoc uprchlíkům, z.s.	22 701	2	X
AMIF/22/09	(Dez)informace	Integrační centrum Praha o.p.s.	6 165	X	3
AMIF/22/11	Jako Ty	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	8 718	X	3
AMIF/23/01	Provoz/zřízení centra pro integraci cizinců v Ústeckém kraji	Poradna pro integraci, z.ú.	10 054	2	X
AMIF/25/01	Program na podporu pedagogů při vzdělávání dětí a žáků cizinců	META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů	5 000	1	X
Celkem			443 204		

* Projekt je plně financován z fondu EU. Ostatní projekty jsou ze 75 % spolufinancovány z fondů EU.

Stupně hodnocení:

- 1 – Projekt je účelný, resp. efektivní.
- 2 – Projekt je účelný, resp. efektivní s mírnými nedostatky.
- 3 – Projekt je účelný, resp. efektivní omezeně.
- 4 – Projekt je neúčelný, resp. neefektivní.
- X – Projekt nebyl hodnocen z důvodu neukončené realizace.

Kritéria hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti projektů NP ISF a NP AMIF

1. Vyhodnocení účelnosti

Stupeň účelnosti projektu	Definice stupně účelnosti
<p style="text-align: center;">1. Projekt je účelný</p>	<p>Projekt byl řádně realizován a jeho realizací bylo dosaženo stanovených výstupů a cílů. Je předpoklad, že realizace projektu znamenala skutečný přínos pro příslušnou oblast migrační politiky. Projekt byl úspěšný, protože cíle projektu jsou nastaveny ve prospěch správné cílové skupiny a vede (nebo má předpoklad vést) k plnění cílů programu (projekt vedl k účinné integraci cizince/azylanta do společnosti apod.). Cíle (nejen monitorovací ukazatele) jsou měřitelné, jejich plnění je možno ověřit a poskytovatel má zpětnou vazbu o tom, zda byl projekt úspěšný.</p> <p>Byly naplněny dílčí cíle a klíčové aktivity dle harmonogramu projektu a lze konstatovat očekávaný přínos projektu pro plnění obecných cílů programu (příslušná část 3. NP AMIF a NP ISF).</p> <p>Standardně se jedná o dosažení 100 % stanovených dílčích cílů a jejich klíčových aktivit. Nicméně je třeba brát v úvahu relativní důležitost stanoveného cíle a klíčových aktivit dílčího cíle, např. některá z klíčových aktivit nebyla splněna, aniž by to však mělo vliv na úspěšnost projektu. Lze vyhodnotit jako „projekt naplnil stanovené dílčí cíle“ (přitom je nutno brát v úvahu počet stanovených klíčových aktivit). U investičních akcí je dále nutno ověřit, zda jsou výstupy projektu využívány ke stanovenému účelu (např. všechna pořízená vozidla jsou využívána k řešení migrační politiky nebo zrekonstruované ubytovací zařízení je využíváno cílovou skupinou).</p>
<p style="text-align: center;">2. Projekt je účelný s mírnými nedostatky</p>	<p>Téměř všechny stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity byly splněny. Nesplnění některých dílčích cílů/klíčových aktivit nemá podstatný vliv na úspěšnost projektu.</p> <p>Výstupy investičních projektů jsou z větší části využívány ke stanovenému účelu.</p>
<p style="text-align: center;">3. Projekt je účelný pouze omezeně</p>	<p>Stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity byly splněny jen částečně. Počet splněných dílčích cílů/klíčových aktivit je tak významně nižší, než bylo stanoveno.</p> <p>Výstupy investičních projektů jsou využívány jen omezeně a zároveň neexistuje důvodný předpoklad významnějšího zlepšení v budoucnu.</p> <p>Již na počátku realizace projektu bylo identifikováno významné riziko pro naplnění stanovených cílů anebo nastavení cílů a ukazatelů nedává předpoklad pro jejich řádné vyhodnocení.</p>
<p style="text-align: center;">4. Projekt není účelný</p>	<p>Stanovené dílčí cíle a klíčové aktivity nebyly naplněny, např. z důvodu jejich nereálnosti. Projekt nesplnil ani polovinu dílčích cílů/klíčových aktivit.</p> <p>Výstupy investičních akcí nejsou využívány ke stanovenému účelu a neexistuje ani důvodný předpoklad pro jejich využívání v budoucnu.</p> <p>Nebo projekt byl poskytovatelem podpory vybrán zcela v rozporu s příslušnými podmínkami a předpisy, a byl tak od počátku nezpůsobilý.</p>

2. Vyhodnocení efektivity (a hospodárnosti jako její součásti)

Stupeň efektivity projektu	Definice stupně efektivity
<p style="text-align: center;">1. Projekt je efektivní</p>	<p>Jsou naplněny dílčí cíle/klíčové aktivity projektu s odpovídající výší vynaložených prostředků.</p> <p>Výše vynaložených prostředků na projekt byla úměrná počtu účastníků (cizinců, žadatelů apod.) zapojených do projektu.</p> <p>Rozsah prací a provedených aktivit odpovídal plánovanému harmonogramu jak termínově, tak věcně. Rozpočet projektu byl řádně doložen.</p> <p>Všechny vynaložené prostředky byly v přímé souvislosti s realizací projektu a byly nezbytné pro naplnění cílů projektu (z hlediska věcného obsahu).</p> <p>Činnosti a služby byly prováděny za odpovídající ceny v místě a čase obvyklé, byly v souladu se zadávací dokumentací (v případě, že se nebude jednat o specifické činnosti) – například zda finanční ohodnocení tlumočnicků, lektorů jazykové výuky, právních poradců odpovídalo cenám v místě a čase obvyklým. Ceny nebyly nadhodnocené ve vztahu k výkonům, za které byly hrazeny (srovnání cen v rámci vybraných kontrolovaných projektů). Příjemce postupoval v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a podmínkami stanovenými poskytovatelem podpory.</p>
<p style="text-align: center;">2. Projekt je efektivní s mírnými nedostatky</p>	<p>Některý z předpokladů uvedených pro efektivnost projektu (viz první stupeň hodnocení efektivity) není zcela naplněn, ale má to jen dílčí, resp. nevýznamný vliv na celkové pozitivní hodnocení efektivity projektu. Bylo např. zjištěno nevhodné vynaložení malé části projektových nákladů (např. vyšší než obvyklá cena). Dílčí, ale z hlediska celku nevýznamný výdaj neměl prokazatelnou přímou souvislost se zajištěním cílů projektu.</p>
<p style="text-align: center;">3. Projekt je efektivní pouze omezeně</p>	<p>Více z předpokladů efektivity (viz první stupeň hodnocení efektivity) není naplněno, resp. jejich vliv není jen dílčí a omezuje celkovou efektivnost projektu. U více nákladů bylo zjištěno nevhodné vynaložení, resp. nevhodnost je u některého z nich významná. Nebyla snížena nebo byla dokonce navýšena celková částka plánovaných výdajů, přestože došlo pouze k částečnému naplnění dílčích cílů/klíčových aktivit. Příprava projektu nebyla dostatečná nebo jeho rozpočet nebyl dostatečně doložen. Nebo více výdajů vynaložených v rámci projektu nemělo prokazatelnou přímou souvislost se zajištěním jeho cílů.</p> <p>Již na počátku realizace projektu bylo identifikováno významné riziko jeho neefektivnosti.</p>
<p style="text-align: center;">4. Projekt není efektivní</p>	<p>Projekt a jeho realizaci doprovází zásadní nedostatky, pokud jde o efektivnost vynaložených výdajů. Výdaje na daný projekt jsou zcela neúměrné dosaženým cílům, např. proto, že většina dílčích cílů nebylo dosaženo. Významné části výdajů byly nadhodnoceny a neodpovídají cenám obvyklým v místě a čase. Nebo rozpočet projektu byl výrazně překročen bez řádného opodstatnění. Projekt je vždy hodnocen jako neefektivní, je-li hodnocen jako neúčelný.</p>