



Komunikat prasowy

Luksemburg, 17 marca 2016 r.

W opinii unijnych kontrolerów trudno wykazać skuteczność wydatków UE na politykę migracyjną w państwach objętych polityką sąsiedztwa

Zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego trudno jest wykazać skuteczność unijnych wydatków na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE w państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa. W pierwszym sprawozdaniu Trybunału w sprawie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej podkreślono szereg uchybień w wydatkowaniu środków: złożoność celów polityki i modelu zarządzania, brak możliwości zmierzenia rezultatów, ograniczona skuteczność odsyłania migrantów do krajów pochodzenia oraz problemy z koordynacją prac różnych organów UE oraz działań Komisji i państw członkowskich. Uchybienia te należy wyeliminować, aby poprawić zarządzanie finansami.

– Migracja stanowi fundamentalne wyzwanie dla Unii Europejskiej – **stwierdziła Danièle Lamarque, członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odpowiedzialna za to sprawozdanie.** – Wydatki UE na politykę migracyjną w państwach objętych polityką sąsiedztwa przyniosą efekty wyłącznie wówczas, gdy ustanowi się jasne cele, gdy środki będą przyznawane na rzecz wyraźnie określonych priorytetów, a zarządzanie i koordynacja działań organów UE i państw członkowskich zostaną usprawnione.

Kontrola objęła kraje wschodniego i południowego sąsiedztwa, a konkretnie Algierię, Gruzję, Libię, Mołdawię, Maroko i Ukrainę. Kontrolerzy zbadali łącznie 23 projekty, na które podpisano umowy o łącznej wartości 89 mln euro z całkowitej kwoty 742 mln euro. Główne ustalenia były następujące:

Brak wyraźnej strategii. Zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE jest wspierany przez szereg instrumentów finansowych: dedykowany program tematyczny i kilka innych instrumentów (w tym część Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa). W programie tematycznym ustalono bardzo ogólne cele, natomiast Europejski Instrument Sąsiedztwa, choć częściowo dotyczył polityki migracyjnej, nie obejmował jednak konkretnych związanych z nią celów. Pozostałe instrumenty mają własne cele, nie skupiające się na migracji. Cele wszystkich tych instrumentów nie były powiązane i nie było żadnej jasnej strategii, która pozwoliłaby określić wkład każdego z nich w politykę migracyjną. Dlatego nie jest możliwe dokonanie oceny tego, w jakim stopniu przyczyniły się one do realizacji zewnętrznego

Niniejszy komunikat prasowy stanowi streszczenie sprawozdania specjalnego przyjętego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Pełny tekst sprawozdania dostępny jest na stronie www.eca.europa.eu.

ECA Press

Mark Rogerson – Rzecznik

Damijan Fišer – Urzędnik ds. kontaktów z prasą

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E-mail: press@eca.europa.eu

Tel.: +352 4398-47063

Tel.: +352 4398-45410

@EUAuditorsECA

Tel. kom.: +352 691 55 30 63

Tel. kom.: +352 621 55 22 24

eca.europa.eu

wymiaru polityki migracyjnej UE.

Brak możliwości określenia łącznych wydatków. Mimo że UE stosuje szereg instrumentów finansowych, nie dysponuje dokładnymi danymi na temat kwot, które w ramach każdego z nich są przeznaczane na kwestie migracji. Kontrolerzy oszacowali, że łączne wydatki na ten cel w latach 2007-2013 wyniosły 1,4 mld euro, jednak dokładną kwotę wydatków byli w stanie ustalić wyłącznie w przypadku programu tematycznego (304 mln euro). Z powodu uchybień w systemach informacyjnych Komisji kontrolerzy nie byli również w stanie określić, w jakim stopniu środki unijne przeznaczano, za pomocą programu tematycznego w dziedzinie migracji, na podstawowe priorytety tematyczne i geograficzne.

Brak wyraźnych dowodów na to, że państwa objęte polityką sąsiedztwa traktowano priorytetowo. Kontrolerzy oszacowali, że tylko 42% środków w ramach programu tematycznego przeznaczono na państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa, przez co nie można ich uznać za rzeczywisty priorytet geograficzny. Można wręcz stwierdzić, że koncentracja dostępnych środków była niewystarczająca, aby uporać się z narastającą niestabilnością w obszarze migracji.

Fragmentacja finansowania. Zasoby przydzielone na wsparcie państw niebędących członkami UE były wyraźnie zbyt ograniczone w stosunku do gwałtownie rosnących potrzeb wynikających ze znacznego nasilenia się nieuregulowanej migracji w regionie Morza Śródziemnego, w szczególności po 2013 r. W związku z tym, że projekty były podporządkowane licznym priorytetom tematycznym w wielu krajach, niemożliwe było skoncentrowanie masy krytycznej finansowania na jakimkolwiek konkretnym państwie partnerskim. Na przykład program tematyczny obejmował duży obszar geograficzny i szeroką gamę interwencji o bardzo różnym charakterze i zakresie. Ani zakres działania w ramach programu, ani aspiracje przyświecające jego celom nie uwzględniały ograniczonej ilości dostępnych zasobów, co oznacza, że projekty były zbyt rozproszone, aby wytworzyć wystarczającą masę krytyczną pozwalającą na uzyskanie istotnych rezultatów w odnośnych krajach. Sytuacja ta ograniczyła UE możliwości zadbania o to, aby interwencja wywołała rzeczywisty efekt zachęty w państwach niebędących członkami UE, lub rozwinięcia skutecznej współpracy z nimi w dziedzinie migracji. Gdy zasoby są trudno dostępne, muszą one być przydzielane na realizację priorytetów, które dają największe możliwości uzyskania wartości dodanej.

Słabe monitorowanie i nadzór. Wskaźniki wybrane do celów monitorowania nie odzwierciedlały wszystkich celów programu tematycznego. Wskaźniki rezultatu umożliwiały pomiar finansowanych działań, lecz raczej nie umożliwiały pomiaru ich rezultatów. W niewielu spośród skontrolowanych projektów wskaźniki rezultatu uwzględniały wartości wyjściowe i docelowe. Wymierne wskaźniki nie były określone ilościowo, wskaźniki dotyczące budżetów zmieniały się z roku na rok, niektóre instrumenty nie zostały objęte wskaźnikami, wskaźniki nie były ze sobą spójne (wskaźniki dotyczące budżetu i sprawozdania z działalności) i były słabo udokumentowane. Na przykład w 2009 i 2010 r. podano tę samą wartość w odniesieniu do liczby migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy zostali wykryci i odesłani do państw niebędących członkami UE. Niemożliwe było zatem monitorowanie rezultatów polityki ani ich prawidłowe ujęcie w sprawozdawczości w sposób kompleksowy i skoordynowany.

Uchybienia doprowadziły do zagrożenia skuteczności finansowania. Cele dwóch trzecich ukończonych projektów, które skontrolowano, zostały osiągnięte tylko częściowo. Było to często spowodowane zbyt ogólnikowym lub niejasnym charakterem projektów, co w wielu przypadkach uniemożliwiło pomiar rezultatów. W nielicznych przypadkach duże znaczenie miała też niestabilność polityczna. Niektóre projekty były nastawione raczej na realizację interesów państw członkowskich, co ograniczyło ich oddziaływanie w krajach partnerskich.

Kontrolerzy wykryli niewielką liczbę przypadków, w których uchybieniem tym skutecznie zaradzono.

Za przykład może służyć projekt zrealizowany w Maroku dotyczący zaspokojenia potrzeb 4,5 tys. najbardziej narażonych na wykluczenie migrantów subsaharyjskich poprzez zakwaterowanie ich w trzech ośrodkach recepcyjnych i zapewnienie uznania i poszanowania ich praw.

W trzech kluczowych obszarach odnotowano brak skuteczności projektów:

Po pierwsze stwierdzono tylko częściowe oznaki pozytywnego wpływu migracji na rozwój. Ten bardzo ogólny cel, jeden z priorytetów zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE, dotyczy maksymalizacji pozytywnych skutków migracji dla rozwoju krajów pochodzenia. Wpływ i trwałość skontrolowanych projektów były ograniczone, a ich cele dotyczyły w większym stopniu rozwoju niż migracji. Podejście Komisji do zapewnienia pozytywnego wpływu migracji na rozwój nie jest jasne, podobnie jak nie jest jasna polityka niezbędna do osiągnięcia tego wpływu.

Po drugie wsparcie na rzecz powrotów i readmisji nie przynosi znaczących efektów. Skontrolowane projekty (stanowiące czwartą część projektów objętych finansowaniem) zapewniły usługi migrantom w sytuacji dobrowolnego lub wymuszonego powrotu. Zakres i skuteczność tych projektów były ograniczone z powodu braku aktywnego zaangażowania zarówno państw członkowskich – w przygotowanie powrotów migrantów – jak i krajów powrotu, które często postrzegają politykę readmisji jako składnik polityki bezpieczeństwa UE. Wielu migrantów nie wie o tym, że w chwili readmisji spełnia kryteria otrzymania wsparcia unijnego.

Po trzecie poszanowanie praw człowieka, na którym powinny opierać się wszystkie działania, ma charakter teoretyczny i tylko czasem przekłada się na praktyczne działania.

Złożoność zarządzania. Złożone mechanizmy zarządzania, w które zaangażowana jest bardzo duża liczba uczestników, osłabiają koordynację zarówno wewnątrz Komisji, jak i pomiędzy Komisją a delegaturami. Mimo podjęcia ostatnio szeregu inicjatyw, usprawnienia w tym obszarze nadal są niewystarczające.

Koordynacja wydatków na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej przez UE i państwa członkowskie jest bardzo trudna. Ponieważ państwa członkowskie mogą wносить bezpośredni wkład w finansowanie wydatków na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej, niezbędny jest skuteczny mechanizm koordynacji. Nie opracowano jednak żadnej strategii finansowania określającej, kto finansuje co i w jaki sposób środki powinny rozstać rozdzielone.

W sprawozdaniu kontrolerzy sformułowali szereg zaleceń dla Komisji:

- doprecyzowanie celów polityki migracyjnej, ustanowienie ram oceny wyników i przeznaczenie środków finansowych na jasno zdefiniowane i wymierne priorytety;
- usprawnienie przygotowania i wyboru projektów;
- podkreślanie powiązań między migracją a rozwojem;
- usprawnienie koordynacji działań w ramach instytucji UE, a także działań krajów partnerskich i państw członkowskich.

Informacje dla redaktorów

Traktat nakłada na UE obowiązek kształtowania wspólnej polityki w dziedzinie imigracji, azylu i kontroli granic zewnętrznych zgodnie z zasadą solidarności między państwami członkowskimi.

Wspólna polityka imigracyjna (art. 79 Traktatu) ma na celu przede wszystkim zarządzanie przepływami migracyjnymi, a także wzmocnione zwalczanie nielegalnej imigracji. UE przywiązuje także szczególną wagę do zarządzania przepływami migracyjnymi we współpracy z państwami pochodzenia migrantów lub tranzytu.

W związku z tym w globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności (GPMM), ustanowionym w 2011 r., skoncentrowano się na czterech priorytetach: zwalczaniu nielegalnej migracji, lepszym organizowaniu legalnej migracji, wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz optymalizacji wpływu migracji na rozwój. Państwa członkowskie przyjęły GPMM w formie konkluzji na posiedzeniu w Radzie, w związku z czym nie jest ono dla nich prawnie wiążące. Jest ono przede wszystkim skierowane do państw objętych europejską polityką sąsiedztwa, które są równocześnie krajami pochodzenia, tranzytu i krajami docelowymi.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 9/2016 pt. „Wydatki na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE w państwach południowego regionu Morza Śródziemnego i państwach objętych Partnerstwem Wschodnim do 2014 r.” jest dostępne w 23 językach urzędowych UE.