



Sajtóközlemény

Luxembourg, 2016. március 17.

Európai Számvevőszék: Az uniós migrációs politikával kapcsolatos kiadások eredményessége a szomszédságpolitikában részt vevő országokban „nehezen kimutatható”

Az Európai Számvevőszék szerint az uniós külső migrációs politikával kapcsolatos kiadások eredményessége a szomszédságpolitikában részt vevő országokban nehezen kimutatható. A Számvevőszék külső migrációról szóló első jelentése számos hiányosságot emel ki e terület kiadásaival kapcsolatban, amelyeket a pénzgazdálkodás javítása érdekében kezelni kell. Ezek a következők: a szakpolitikai célkitűzések és az irányítás összetettsége, a szakpolitika által elért eredmények mérésének lehetetlensége, korlátozott siker a migránsok származási országukba történő visszatérése terén, valamint koordinációs problémák a különböző uniós szervek, valamint az Európai Bizottság és a tagállamok között.

„A migráció óriási kihívást jelent az Európai Unió számára” – jelentette ki Danièle Lamarque, a jelentésért felelős számvevőszéki tag. „A szomszédságpolitikában részt vevő országokban az uniós migrációs politikával kapcsolatos kiadások csak akkor lehetnek eredményesek, ha egyértelmű célokat tűzünk ki, ha a pénzforrásokat jól meghatározott prioritásokhoz rendeljük, és ha javul mind az irányítás, mind az uniós szervek egymás közötti és a tagállamokkal való koordinációja.”

Az ellenőrzés a keleti és a déli szomszédság országaira terjedt ki, konkrétan Algériára, Grúziára, Líbiára, Moldovára, Marokkóra és Ukrajnára. A számvevők összesen 23 projektet vizsgáltak meg, ezek szerződéseinek összértéke 89 millió euró volt, míg a teljes összeg 742 millió eurót tett ki. A fő megállapítások a következők voltak:

Nincs egyértelmű stratégia: Az Unió külső migrációs politikájának finanszírozását egy sor pénzügyi eszköz biztosítja – egy kifejezetten erre a célra létrehozott tematikus program, de több más eszköz is (köztük részben az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz). A tematikus programhoz igen tág célkitűzéseket határoztak meg, a Szomszédsági Támogatási Eszköz pedig részben ugyan érintette a migráció kérdését, kifejezetten migrációra vonatkozó céljai azonban nem voltak. A többi eszközhöz is konkrét saját célokat rendeltek, és azok nem elsősorban a migráció kérdésével foglalkoztak. Az eszközök célkitűzései nem kapcsolódtak egymáshoz, és nem volt egyértelmű stratégia annak meghatározására sem, hogy ezek egyenként mennyiben járultak hozzá a migrációs politikához.

E sajtóközlemény célja, hogy összefoglalót nyújtson az Európai Számvevőszék által elfogadott különjelentésről.

A jelentés teljes szövege letölthető: www.eca.europa.eu.

ECA Press

Mark Rogerson – szóvivő

T: (+352) 4398 47063

M: (+352) 691 55 30 63

Damijan Fišer – sajtófelelős

T: (+352) 4398 45410

M: (+352) 621 55 22 24

12, rue Alcide de Gasperi – L-1615 Luxemburg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA eca.europa.eu

Mindezek miatt nem lehetséges annak értékelése, hogy ezen eszközök milyen mértékben segítették az Unió külső migrációs politikája céljainak megvalósulását.

Nem lehet meghatározni a kiadás teljes összegét: Bár az Unió egy sor pénzügyi eszközt alkalmaz, arról nem rendelkezik pontos adatokkal, hogy ezek egyenként milyen összeggel járulnak hozzá a migrációval kapcsolatos kiadásokhoz. A számvevők becslése szerint a 2007–2013-as időszakban a kiadás teljes összege 1,4 milliárd euró volt, a kiadás pontos összegét azonban csak a tematikus program esetében tudták meghatározni (304 millió euró). A bizottsági információs rendszerek hiányosságai miatt a számvevők azt sem tudták bizonyossággal megállapítani, hogy az uniós pénzügyi összegek a migrációs tematikus programon keresztül milyen mértékben érintették a legfőbb tematikus vagy földrajzi prioritásokat.

Nem volt egyértelmű bizonyíték arra, hogy a szomszédságpolitika elsőbbséget élvez: A számvevők becslése szerint a tematikus program a pénzügyi összegek csupán 42%-át szánta az uniós szomszédságpolitikában részt vevő országokra, valójában tehát nem tekinthető úgy, hogy azok földrajzi szempontból elsőbbséget élveztek volna, sőt úgy is tekinthetjük, hogy a rendelkezésre álló pénzeszközöket nem összpontosították eléggé az egyre bizonytalanabb migrációs helyzet kezelésére.

A források szétaprózódása: Az Unió kívüli országoknak nyújtandó támogatásra szánt források jóval elmaradtak a gyorsan növekvő igényektől, amely igények a földközi-tengeri régióbeli irreguláris migráció különösen 2013 utáni jelentős növekedéséből adódtak. A projektek egy sor, számos országot felölelő tematikus prioritás részét alkották, így azonban a pénzügyi források egyetlen partnerországra sem tudtak kritikus tömegben összpontosulni. A tematikus program például nagy földrajzi területre, illetve jellegükben és hatókörükben jelentősen eltérő beavatkozások széles skálájára terjedt ki. A program fellépéseinek hatóköre és nagyralátó célkitűzései élesen elütöttek a rendelkezésre álló korlátozott erőforrásoktól, s így a projektek jobban elaprózódtak, mintsem az érintett országokban elérhették volna a jelentős eredményekhez szükséges kritikus tömeget. Az Unió így kevésbé tudta biztosítani, hogy beavatkozásai valós ösztönző hatást fejtsenek ki a nem uniós országokban, illetve hogy migrációs kérdésekben eredményes együttműködést alakítson ki azokkal. Erőforrások szűkében azokat olyan prioritások mentén kell szétosztani, ahol a többletérték teremtésének lehetősége a legnagyobb.

A monitoring és a felügyelet hiányosságai: A monitoringhoz kiválasztott mutatók nem tükrözték a tematikus program valamennyi célkitűzését. Az eredménymutatók a finanszírozott tevékenységeket mérték ugyan, az azok által elért eredményekről azonban csak ritkán adtak információt. Az ellenőrzött projektek közül csak néhány esetben voltak kiindulási adatokon és célértékeken alapuló mutatók. Számszerűsíthető mutatókat nem számszerűsítettek, a költségvetés mutatóit évente változtatták, egyes eszközökre nem vonatkoztak mutatók, a mutatók (pl. a költségvetés és a tevékenység jelentés esetében) nem voltak összhangban egymással, és a róluk szóló dokumentáció hiányos volt. Ugyanazon adat szerepelt például a 2009-ben és 2010-ben azonosított és a nem uniós országok által visszafogadott irreguláris bevándorlók számáról. Így a szakpolitika eredményei nem voltak figyelemmel kísérhetők, illetve azokról nem volt készíthető átfogó és koordinált jelentés sem.

A hiányosságok csökkentették a kiadások eredményességét: A vizsgált lezárt projektek kétharmada esetében a célkitűzések csak részben teljesültek. Ez gyakran a célok túlzottan elnagyolt vagy általános jellegéből következett, ami miatt sokszor nem volt lehetséges az eredmények mérése. Csekély számú esetben a politikai instabilitás is szerepet játszott. Néhány projektet inkább a tagállami érdekek irányítottak, ez csökkentette a projekteknek a partnerországokban érezhető hatását.

A számvevők kis számban olyan eseteket is találtak, amikor e hiányosságokat megfelelően kezelték. Az egyik ilyen példa egy marokkói projekt, amely 4500, igen kiszolgáltatott helyzetű szubszaharai migráns három fogadóközpontban történő elszállásolását, valamint jogaik megismertetését és tiszteletben

tartását tűzte ki célul.

Eredményességgel kapcsolatos problémák merültek fel három kiemelt fontosságú területen:

Elsőként: a migráció fejlesztésre gyakorolt kedvező hatásának csak részleges jelei voltak tapasztalhatók. Ez az igen általános cél – az Unió külső migrációs politikájának egyik prioritása – a migráció fejlesztésre gyakorolt kedvező hatásainak maximalizálására irányul a származási országokban. A megvizsgált projektek hatása és életképessége korlátozott volt, és inkább a fejlesztésre, mintsem a migrációra összpontosítottak. Nem világos, hogy a Bizottság milyen megközelítést alkalmaz annak biztosításához, hogy a migráció pozitív hatást érjen el a fejlesztés terén, és ugyanez mondható el az e hatás eléréséhez szükséges szakpolitikai lépésekről.

Másodsorban: a visszatérést és a visszafogadást támogató projektek csekély hatással járnak. A vizsgált projektek (amelyek a támogatott projektek egynegyedét tették ki) azoknak a migránsoknak nyújtottak szolgáltatásokat, akik önkéntes vagy kényszerű visszatérés előtt álltak. E projektek hatóköre és eredményessége – mind a migránsok visszatérését előkészítő tagállamok, mind a visszatérési célszágok aktív részvétele hiányában – korlátozott volt; utóbbiak a visszafogadással kapcsolatos politikát az uniós biztonságpolitika részeként fogták fel. Sok migráns nem tud arról, hogy visszafogadásuk esetén jogosultak lesznek uniós támogatásra.

Harmadsorban az emberi jogok tiszteletben tartása, amelynek minden fellépésben meg kellene jelennie, csupán elméleti síkon valósul meg, s a gyakorlat csak nagy ritkán felel meg ennek az elvnek.

Az irányítás összetettsége: Az óriási számú résztvevőt felölelő irányítási keretek összetettsége miatt mind a Bizottságon belül, mind a Bizottság és a külképviseletek között hiányos a koordináció. A közelmúltban számos kezdeményezés látott ugyan napvilágot, azonban e területen még mindig nem megfelelő az ésszerűsítés mértéke.

A külső migrációs politikával kapcsolatos kiadások koordinálása igen nehezen működik az Unió és a tagállamok között: Mivel a tagállamok a külső migrációs politika kiadásaihoz közvetlenül járulhatnak hozzá, alapvető fontosságú egy hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása. Ennek ellenére nem létezik finanszírozási stratégia, amely meghatározta volna, ki mit finanszíroz, illetve hogy a forrásokat miként osztják el.

A jelentésben a számvevők egy sor ajánlást fogalmaznak meg a Bizottság számára:

- Pontosítsa a migrációs politika célkitűzéseit, alakítsa ki a teljesítményértékelés kereteit, és a pénzügyi forrásokat irányítsa egyértelműen meghatározott és számszerűsített prioritások felé;
- Fejlessze a projektek előkészítését és kiválasztását;
- Tegye szorosabbá a migráció és a fejlesztés kapcsolatát;
- Fokozza mind az uniós intézmények egymás közötti koordinációját, mind a partnerországok és a tagállamok közötti koordinációt.

A szerkesztők figyelmébe

A Szerződés előírja az Unió számára a bevándorlás, a menekültügy és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló közös politika kialakítását. A közös bevándorlási politika (a Szerződés 79. cikke) célja elsősorban a migrációs áramlások kezelése, valamint az irreguláris

bevándorlás elleni fokozott küzdelem. Az Unió kiemelt jelentőségűnek tartja a migrációs áramlásoknak a migránsok tranzit-, illetve származási országaival együttműködésben történő kezelését is.

E tekintetben a 2011-ben a migrációval és a mobilitással kapcsolatban kialakított általános megközelítés (*Global Approach to Migration and Mobility, GAMM*) négy prioritási területre összpontosít: az irreguláris migráció elleni küzdelem, a legális migráció jobb megszervezése, a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítése és a migráció fejlesztési hatásának maximalizálása. A GAMM elfogadására a tagállamok Európai Tanácsban tartott ülésének következtetései formájában került sor, a tagállamokra nézve tehát ez jogilag nem kötelező. A GAMM elsősorban az uniós szomszédságpolitikában részt vevő országoknak szól, amelyek egyszerre származási, tranzit- és célországok.

„Az Európai Unió külső migrációs politikájával kapcsolatos kiadások 2014-ig a dél-mediterrán térség és a keleti partnerség országaiban” című 9/2016. sz. számvevőszéki különjelentés az Unió mind a 23 hivatalos nyelvén olvasható.