

Utólagos Értékelési Jelentés – Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alap Magyarországi Nemzeti Programja vonatkozásában

2014-2020-as támogatási időszak

Készítette:

Szociometrum Kft.

Budapest, 2024. december

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	4
2. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	6
3. BEAVATKOZÁSI LOGIKA	14
3.1. A társadalmi-gazdasági környezet az MMIA relevanciájában	14
3.2. A Nemzeti Program megalapozása	14
3.3. Változások a menekültügyi szakpolitikában	15
3.4. Változások a célcsoport számosságában	16
3.5. A Nemzeti Program megvalósítása	17
3.5.1. Az Alap támogatásával megvalósult projektek számossága	19
4. AZ ÉRTÉKELÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI KÉRDÉSENKÉNT ÉS ALKÉRDÉSENKÉNT	22
4.1. Eredményesség	22
4.1.1. Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése	22
4.1.2. Integráció – legális migráció	28
4.1.3. Visszatérés	34
4.1.4. Szolidaritás	40
4.2. Hatékonyság	41
4.3. Relevancia	47
4.4. Koherencia	50
4.4.1. Koherencia más uniós forrásokból finanszírozott programokkal	50
4.4.2. Koherencia az Alap végrehajtása során	51
4.5. Komplementaritás	53
4.6. Uniós hozzáadott érték	55
4.7. Fenntarthatóság	58
4.8. Az adminisztratív terhek egyszerűsítése és csökkentése	62
5. KONKLÚZIÓK ÉS JAVASLATOK	65

5.1. Konklúziók	65
5.2. Javaslatok	67
6. JÓ GYAKORLATOK	69
7. MELLÉKLETEK	75
7.1. Kiegészítő információk a szakpolitikai változásokhoz	75
7.1.1. Releváns jogszabályi változások	75
7.1.2. Befogadóállomás, őrzött szállások	78
7.2. Táblázatok	80
7.3. Módszertan	83
7.4. Programszintű indikátorok	85

1. Bevezetés

A 207/2017/EU horizontális rendelet 57. cikkének megfelelően az EU által társfinanszírozott programok végrehajtásának értékelését minden tagállamnak el kell végeznie a Program zárását követően. Az értékelés célja annak meghatározása, hogy a Program milyen mértékben érte el a kitűzött célokat, milyen hatása volt, és milyen tanulságokat lehet levonni a jövőbeli tervezéshez.

A megvalósítandó feladat a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA) 2014-2020 közötti pénzügyi időszakra vonatkozó utólagos értékelő jelentésének (ex-post evaluation) elkészítése a támogatott és megvalósított 72 projekt vonatkozásában. Ezt az utólagos értékelést minden tagállamnak, így Magyarországnak is a horizontális rendelet 57. cikkében foglaltak alapján be kell nyújtania 2024. december 31-ig a Bizottság felé.

A 207/2017/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet hangsúlyozza, hogy a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó utólagos értékelő jelentés a lehető legnagyobb mértékben egységes megközelítést igényel az uniós szintű integrált elemzés lehetővé tétele érdekében. Ennek érdekében a tagállami értékeléseknek a Bizottság által kidolgozott sablonokat kell követniük, és a meghatározott mutatókat kell használniuk.

Az MMIA támogatásával megvalósult 72 projekt eredményeinek utólagos értékelő jelentését a következő fő kérdések mentén, összhangban a Bizottság 2017/207 felhatalmazáson alapuló Rendeletében és a Bizottsági háttérjegyzet 1. mellékletének 1. táblájában megfogalmazott elvárások mentén valósítottuk meg, a rendelkezésre álló projektinformációk, indikátorok viszonylatában:

- Eredményesség
 - Hogyan járult hozzá az MMIA az 516/2014/EU rendeletben meghatározott célok eléréséhez?
 - Hogyan járult hozzá az Alap a Magyarországra irányuló legális migráció támogatásához (gazdasági és társadalmi szükségletek; a bevándorlási rendszer integritása; a harmadik országbeli állampolgárok integrációja)?
 - Hogyan járult hozzá az Alap a közös európai menekültügyi rendszer valamennyi vonatkozásának megerősítéséhez és fejlesztéséhez, beleértve annak külső dimenzióját is?
 - Hogyan járult hozzá az Alap a tisztességes és hatékony visszatérési stratégiák erősítéséhez?
- Hatékonyság
 - Az Alap általános célkitűzései ésszerű költséggel valósultak-e meg?
- Relevancia
 - Megfeleltek-e az Alapból finanszírozott beavatkozások célkitűzései a tényleges szükségleteknek (a változó igények kielégítése, sürgősségi segítségnyújtás)?
- Koherencia

- A Nemzeti Programban szereplő célok összhangban voltak-e a más uniós forrásokból finanszírozott, és hasonló munkaterületre alkalmazott célokkal?
- Biztosították-e a koherenciát az Alap végrehajtása során is (koordinációs mechanizmusok az Alap és más, hasonló célú beavatkozások között)?
- Komplementaritás
 - A Nemzeti Programban megállapított célok és az azoknak megfelelő végrehajtott intézkedések kölcsönösen kiegészítették-e egymást az egyéb hazai szakpolitikák keretében megállapítottakkal?
- Uniós hozzáadott érték
 - Az uniós támogatás milyen hozzáadott értékkel járt (mennyiség, terjedelem, szerep, folyamat)?
- Fenntarthatóság
 - Az Alap által támogatott projektek pozitív hatásai várhatóan megmaradnak-e az Alapból származó támogatás megszűnése után is?
- Az adminisztratív terhek egyszerűsítése és csökkentése
 - Egyszerűsödtek-e az Alap irányítási eljárásai és csökkentek-e a kedvezményezettek adminisztratív terhei?

Az egységesség követelményének megfelelően az utólagos értékelés meghatározó eleme egy olyan értékelési mátrix volt, mely a fenti területek vonatkozásában feltárta a kapcsolatot a kérdések, az értékelési kritériumok, az alátámasztó indikátorok, dokumentumok között (értékelési kritériumok – értékelési kérdések és alkérdések – megítélések, ok-okozati hatások) – összhangban a Bizottsági háttérjegyzet 1. mellékletének „Értékelési kérdések, alkérdések és indikatív értékelési kritériumok, MMIA” című táblájában megjelenítettekkel.¹

Az 514/2014/EU rendelet 56. cikkének (3) bekezdésével összhangban a Felelős Hatóság (FH) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA) 2014–2020-as nemzeti programjának utólagos értékelését független szakértők felkérésével látta el.

E célból az FH közbeszerzési eljárást indított (hivatkozási szám: EKR000937742024) az MMIA utólagos értékelési jelentésének elkészítésére. A pályázati dokumentációban a pályázóknak igazolniuk kellett, hogy legalább egy olyan szakértővel rendelkeznek, aki igazolható tapasztalattal rendelkezik legalább egy uniós finanszírozású projekt vagy program értékelési jelentésének elkészítésében.

A kiválasztott szakértő nem áll kapcsolatban az MMIA program irányításában vagy ellenőrzésében részt vevő egyetlen szervezettel sem, ezért szakmai és szervezeti szempontból egyaránt teljesen függetlennek tekinthető.

¹ Webinar of 20 July 2023 on the key elements of the Ex post evaluation Home Affairs Funds 2014 2020, Consolidated Background Note – October 2023.

2. Vezetői összefoglaló

A beavatkozási logika

2014 és 2024 között a Program végrehajtására a gazdasági kihívások és a Covid-19 járvány mellett a legnagyobb hatással a menekültügyi szakpolitikában bekövetkező változások voltak.

A 2013-as Migrációs Stratégiára épült a Nemzeti Program, ami Magyarország EU-s és nemzetközi jogi kötelezettségeihez igazodott. A stratégia fő céljai a menekültügyi rendszer fejlesztése (SO1); a legális migráció és a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának támogatása (SO2); az illegális migráció elleni fellépés és a visszatérési programok hatékony végrehajtása (SO3) volt.

2015-öt követően a menekültügyi jogszabályi és az intézményrendszert (befogadóállomások bezárása, határkerítés, tranzitónák kialakítása) érintő változások jelentősen befolyásolták az Alap célkitűzéseinek teljesülését. Továbbá az Alap célcsoportjának létszámára is számottevő hatással voltak, például a nemzetközi védelem alatt állók száma jelentősen lecsökkent.

Az MMIA támogatásával az értékelte időszakban összesen 72 projekt valósult meg, amelyből 52 nyújtott valamilyen szolgáltatást a harmadik országok állampolgárainak. SO1 célterületen 23, SO2 célterületen 40, és SO3-ban 9 projekt került támogatásra az Alap segítségével a teljes időszakban. Többségük, 76 százalékuk (55 projekt) a támogatási periódus első felében, 2018 előtt került támogatásra. Ennek megfelelően a támogatási időszak második felében csupán 17 projekt. Az Alap által támogatásra került projektek összesen több mint 34 ezer harmadik országbeli állampolgárt értek el szolgáltatásaikkal. A legtöbb harmadik országbelit az SO1 célterületen támogatott projektek segítették (23 500 főt; 69%). Az integrációs projektek 7 800 harmadik országbeli személy beilleszkedését támogatták, az SO3 célterület projektjei pedig 2 800 harmadik országbeli állampolgárt támogattak, közülük 649 fő humánus visszatéréséhez járultak hozzá.

Eredményesség

Menekültügy – befogadás (SO1)

A 2014–2020 közötti időszakban Magyarország menedékjogi törvénye számos alkalommal módosult, amely módosítások a migráció kezelésének hatékonyságát szolgálták. A fő cél az illegális migráció visszaszorítása volt, amit határzárak, tranzitónák és gyorsított eljárások révén valósítottak meg. Bár az MMIA számos képzési és minőségfejlesztési projektet támogatott, ezek hatása korlátozott maradt a vonatkozó jogszabályok változásai és az intézményrendszer gyakori átszervezése miatt. Az Alap által támogatott fejlesztések például a szakterületen dolgozók interkulturális képzése, minőségbiztosítási projektek és az ország-

információs adatbázis fejlesztése közvetetten hatott a több mint 21 ezer közvetlen célcsoportba tartozó menedékkérőre.

Az MMIA kezdetben támogatta a befogadóállomások kapacitásának bővítését és az ellátási feltételek javítását (például Bicske és Városszabadi), azonban a 2015-ös migrációs válságot követően a befogadóállomások helyett a tranzitciónak működtetésére helyeződött át a hangsúly. A tranzitciónban a program továbbra is biztosította azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amelyeket a befogadó állomásokon is támogatott (pszichoszociális segítségnyújtás, tolmácsszolgáltatás, szabadidős programok, stb.). Viszont a létrehozott új befogadói infrastruktúra szálláskapacitás százalékos aránya nulla volt, ami összhangban volt a megváltozott jogszabályi és intézményrendszeri környezettel.

Az EU kvalifikációs irányelvnek célja a nemzetközi védelemre szorulóknak jogainak egységesítése. A Program támogatta az irányelvhez kapcsolódó projekteket (például családegyesítések, munkaerőpiaci integráció, szociális ellátásokhoz való hozzáférés), de ezek hatása nehezen mérhető, ahogyan az is, hogy a jogszabályi környezet változásai mindegyike pontosan milyen hatással is voltak.

Számos, a Program által támogatott projekt nyújtott jó gyakorlatokat és jelentős szolgáltatásokat a nemzetközi védelemben részesültek számára, továbbá a végrehajtott képzési projektek segítettek a kvalifikációs irányelv által garantált eljárások minőségbiztosítását és javítását. Összességében a Program hozzájárult a kvalifikációs irányelvben meghatározottak sikeres végrehajtásának előrehaladásához, azonban a képzési projektek pozitív hatásának fenntarthatósága nem vált biztosítottá.

A Program lehetővé tette a menekültügyi ügyintézők képzését, menedékjogi eljárások minőségbiztosítási kézikönyvének felülvizsgálatát, de ezek hatása az időszak második felében már nem értékelhető tekintettel a fentiekben hivatkozott folyamatos változásokra. A Program keretében nem került sor a menekültügyi rendszer hatékonyságának értékelésére. A szakterületen dolgozó állomány magas fluktuációja, és az intézményrendszer átszervezésével az állomány átirányítása bizonyosan nem volt pozitív hatással az addig elért eredményekre. Viszont a programszintű indikátorok teljesítése azt mutatja, hogy Magyarország a Program segítségével előrelépéseket tett a (NO1) nemzeti célkitűzés területén.

Magyarország a támogatási időszak elején 40 menekült áttelepítését tervezte, az áttelepítési program 2015 után nem folytatódott. A Program egyetlen áttelepítési programot támogatott, amely 22 személy sikeres áttelepítéséhez vezetett. A támogatási időszak legelején lezajlott egyetlen áttelepítési program alapján messzemenő következtetéseket nem lehet levonni.

Integráció és legális migráció (SO2)

A Program jelentős szerepet játszott a harmadik országbeliek integrációjának támogatásában, különös tekintettel a gazdasági és társadalmi szükségletek, például a munkaerőpiaci igények figyelembevétele vonatkozásában. A finanszírozott projektek túlnyomó többsége a munkaerőpiaci integrációt célozta, kompetenciafejlesztésekkel, nyelvi képzésekkel és vállalkozói ismeretek bővítésével.

A Magyarországon tartózkodó harmadik országbeliek száma a vizsgált periódus elején stagnálást, majd 2018-tól növekedést mutatott. A számok növekedéséhez a legjelentősebb faktort a munkaerő-szükségletből adódó munkavállalói megjelenés adta. A Program gerincét képező Migrációs Stratégia ugyan célul tűzte ki, hogy Magyarország a harmadik országbeli munkaerő számára vonzó ország legyen, azonban a Program által támogatott projektek nem vonzottak be több harmadik országbeli munkavállalót – nem is ez volt a szerepük, hiszen azoknak nyújtottak segítséget, akik már Magyarországon tartózkodtak.

Magyarországon 2018-ig, illetve az ukrán válság kezdetéig elsődlegesen az Alapból finanszírozott projektek segítették elő a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációját, ugyanis alig volt más szereplő, aki támogatásokat nyújtott volna ezen a területen. A Program által támogatott projektek körében a kultúrák közötti párbeszédet ösztönző projektek hatása marginális maradt, azonban a kompetenciafejlesztő projektek pozitív hatásai jóval szélesebb körben és hosszabb távon fennmaradhattak. A harmadik országok állampolgárainak integrációja érdekében az Alap által támogatott intézkedések eredményeként bevezetett helyi, regionális és nemzeti szakpolitikai keretek/intézkedések/eszközök száma (amelyekben a civil társadalom, a migráns közösségek és valamennyi érdekelt fél is érintett) összesen 117 darab volt a vizsgált periódusban, ami közel kétszerese a tervezetteknek (167%).

Az integráció és legális migrációval kapcsolatos kapacitásépítés a Nemzeti Program kiemelt célterülete volt. Az Alap támogatta helyi integrációs cselekvési tervek kidolgozását, valamint olyan szolgáltatásokat, amelyek elősegítették a munkaerőpiacra való belépést, például mentorálás és képzések formájában. A támogatási időszakban 26 releváns projekt valósult meg, amelyek számossága rámutat arra, hogy a munkaerő-piaci integráció különösen fontos volt a Program célkitűzései szempontjából. Mindezek alapján a harmadik országbeliek integrációja tekinthető a legsikeresebb területnek. Az integrációs intézkedésekkel támogatott célszemélyek száma 6609 fő volt, ami 132 százalékos teljesítést jelentett.

Visszatérés

A Program által támogatott visszatérések száma az értékelt időszak során folyamatosan csökkent. Az Alap érdemben hozzájárult az önkéntes visszatérési programok támogatásával a visszatérési folyamatot kísérő intézkedésekhez, különös tekintettel a visszatérés fenntarthatóságára és a származási és tranzitországokban történő hatékony visszafogadásra.

Az önkéntes hazatérő, reintegrációs és információs programok keretében 1841 fő részesült segítségben (az eredeti cél 118 százaléka teljesült). Az önkéntesen hazatérők száma a támogatási időszak alatt összesen 649 fő volt, ami az összes visszatérő (17 050 fő) 3,8 százalékát jelentette. Az önkéntesen visszatérők az IOM által megvalósított projektek keretében tértek vissza. Ez azt jelenti, hogy a Program hozzájárult az önkéntes visszatérési programok hatékony végrehajtásához, azonban kényszervisszatéréseket támogató projektek megvalósítására nem került sor.

A Program a visszatérési kapacitás fejlesztése terén több projektet is támogatott. Hozzájárult a célcsoport biztonságos és emberséges szállításához szükséges járműkapacitás növeléséhez – ezzel az eredeti célkitűzés 33 százaléka teljesült. Az Alap támogatta a visszatérés területén dolgozó munkatársak képzését, amelynek köszönhetően a támogatási periódus során 668 fő képzése valósult meg, ami az eredeti cél 136 százalékát jelentette. Jelentős fejlesztés volt a Nyírbátori Idegenrendészeti Őrizet felújítása, átalakítása is, amely során megszűntek a börtönszerű körülmények és több uniós elvárás követelményének is eleget tettek, férőhely bővítésére viszont nem került sor.

Szolidaritás

Magyarország a migrációs és menekülthullám egyik leginkább érintett országa volt 2015-ben, majd 2022-23-ban, ezért Magyarország érdekelt volt a hatékony megoldások kidolgozásában, annak érdekében, hogy a menedékjogi és átmeneti védelem iránti kérelmek magas számát kezelni tudja, és megfelelő szolgáltatást biztosítson a célcsoport számára. Azonban Magyarország nem erősítette a nemzetközi együttműködését ezen a szakterületen. Így a Program az egy áttelepítési programon kívül nem járult hozzá a szolidaritás erősítéséhez.

Hatékonyság

Az MMIA hatékonyságát a szigorú költségkontroll és az irányítási mechanizmusok támogatták. A csalások és szabálytalanságok megelőzésére irányuló intézkedések hatékonyak voltak, de bizonyos területeken továbbra is fennmaradtak hiányosságok. A program sikerének kulcsa az erőforrások arányos és hatékony felhasználása volt, amely a kedvezményezettek visszajelzése szerint a legtöbb esetben magas színvonalú megvalósítást tett lehetővé.

Az értékelt időszakban a támogatási források eloszlása jelentős ingadozást mutatott: míg 2018-ig a források 12 százaléka került felhasználásra, addig 2022-23-ban 39 százaléka, főként az ukrán menekültek ellátása miatt. Az időszak végére az Alap forrás-felhasználási aránya 84,5 százalék volt, ami viszonylag jó eredmény, tekintettel a szakterületen bekövetkezett változásokra. A Felelős Hatóság adminisztrációs kapacitása 2014-től folyamatosan növekedett, e szempontból 2017 és 2022 tekinthető kiegyensúlyozott évnak, ahol a projektszám és az adminisztráció terhelése arányos volt.

Relevancia

A 2015-ös migrációs válságot követő menekültügyi jogszabályváltozások és intézményrendszer átalakítások nyomán a Nemzeti Programban 2013-14-ben meghatározott beavatkozások célkitűzéseit újra kellett értékelni. Az új jogszabályi környezet és az átszervezett intézményrendszer hatása az SO1 (befogadás – menekültügy) vonatkozásában már 2016-tól radikális változást hozott, amely kedvezőtlenül érintette a folyamatban lévő projekteket. Ennek ellenére a beavatkozások a megváltozott körülmények között újratervezve igyekeztek reagálni a valós igényekre. Az időszak alatt folyamatosan csökkent a célcsoport száma, ami az SO1 mellett érintette az SO3 keretében finanszírozott projekteket is. Attól függetlenül, hogy a célcsoport létszáma folyamatosan csökkent az érintett beavatkozások valós szükségletekre reagáltak.

A menekültügyi és migrációs szakpolitikai változások hatásait (például csökkenő számú célcsoport és ellátórendszer, menekültügyi szakember) a Program nem tudta teljes mértékben lekövetni. A projektmegvalósítások szintjén ez számos esetben hatással volt a projektek időtartamára, és indikátorszám csökkentéssel/forrásvesztéssel járt az SO1 és az SO3 vonatkozásában. Az SO2 vonatkozásában a legfőbb nehézség abból fakadt, hogy a Felelős Hatóság hosszabb ideig nem írt ki integrációs célú intézkedést, viszont az ukrainai válsághelyzet következtében a Program teljes mértékben reagálhatott a felmerülő szükségletekre.

Koherencia

Az értékelt időszak egészét tekintve erre a szakterületre nem volt más uniós forrásból finanszírozott program Magyarországon. Ennek megfelelően a koherencia nem releváns kérdés a Programmal és az általa támogatott projektekké kapcsolatban. Egyéni összeférhetlenségekről vagy párhuzamos finanszírozásról sincs információ a Program és más uniós forrásokból finanszírozott programok esetén. Az MMIA Nemzeti Program egyedi célkitűzései függetlenek az egyéb tervezési dokumentumokban meghatározott céloktól.

Az egyéb forrásból megvalósuló, a Program intézkedéseire hasonló célú beavatkozások az időszak végén, az Ukrajnából menekülő befogadása, ellátása terén történtek. Az állam és az MMIA beavatkozásai mellett több hasonló célú beavatkozás történt például nemzetközi szervezetek támogatásával is. A Program intézkedései olyan területet, tevékenységeket támogattak, amelyek kiegészítették az állam által biztosított alapellátásokat vagy igazodtak más, a területen támogató tevékenységet végző szereplőkhöz. Az ukrainai menekültválság vonatkozásában az Alapon keresztül végrehajtott intézkedések a Program mindhárom egyedi célkitűzését érintették. Elmondható, hogy ezek az intézkedések összhangban voltak más, hasonló célú beavatkozásokkal. Az összhangon túl, az Alap intézkedései hiánypótló szolgáltatásokat is megvalósítottak.

Komplementaritás

Magyarország viszonylatában a kiegészítő célokat kitűző beavatkozások értékelésére nem került sor a programozási időszakban, mert nem voltak a Program céljaival összhangban lévő más uniós forrásokból finanszírozott projektek. Az uniós operatív programoknak (Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap) ugyan lehettek olyan elemei, amelyek az MMIA célcsoport felzárkózására, beilleszkedésének támogatására is irányulhattak, de nem voltak kifejezetten a harmadik országbeliek felzárkózását célzó pályázati felhívások.

Viszont a komplementaritás biztosításának garanciája, hogy a Belügyminisztérium szavazati joggal rendelkező tag az operatív programok Monitoring Bizottságaiban.

Uniós hozzáadott érték

A Program többek között hozzájárult az alábbi értékek és mechanizmusok erősítéséhez: kulturális sokszínűség, civil és kormányzati szervezetek együttműködése, a civil szféra stabilitása, a társadalmi befogadás és az emberi méltóság alapértékeinek támogatása, és nem utolsósorban az unióhoz való tartozás tudat erősítése.

Az Alap által nyújtott támogatás megszakítása esetén a kedvezményezett szervezetek nem tudnák működtetni kiegészítő jellegű szolgáltatásaikat. Külön kiemelendő azoknak a szervezeteknek a törekény helyzete, akik új szereplőként, hiánypótló kiegészítő szolgáltatásokat nyújtanak az Alap célcsoportjának. Esetükben a pályáztatások közötti hiátusok is alapjaiba veszélyeztetik szolgáltatásaik fenntarthatóságát.

A vizsgált időszak nagy részében a Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése érdekében nem mutatható fel előrelépés. Azonban 2022-ben, az ukrainai menekültek tömeges megjelenésével a Program minden tekintetben reagált a felmerülő igényekre: számos projekt az átmeneti védelemre jogosultak fogadására, első ellátására, a menedékesek befogadására, ellátására, valamint integrációs törekvésük támogatására irányult, amelyek teljes mértékben megfeleltek a közösségi jog támasztotta követelményeknek.

Fenntarthatóság

Az Alap által támogatott projektek fenntarthatóságát számos tényező befolyásolta, beleértve a társadalmi, politikai és gazdasági környezetet.

Mivel nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyek a megvalósított projektek utókövetésén vagy hatékonyságvizsgálatán alapulnának, így a fenntarthatóság értékelése nem lehet adatalapú. Terepmunkánk alapján kijelenthető, hogy a projektek közvetlen és közvetett célcsoportját ért pozitív hatások fenntarthatósága vonatkozásában támogató és gátló tényezők is szerepet játszottak. A támogató tényezők között meg kell említeni a multiplikátorhatást, a projekt befejezése után is rendelkezésre álló szociális munkát – szakmai kapcsolatokat. A gátló tényezők vonatkozásában viszont többek között számolni lehet a

változó jogszabályi környezettel, a forráshiányos civil szférával, az intézményrendszer további változásaival.

Az adminisztratív terhek egyszerűsítése és csökkentése

Az Alap által bevezetett innovatív eljárások korlátozott mértékben egyszerűsítést hoztak az Alap kedvezményezettjeinek. A többéves programozás különösen az Alap azon kedvezményezettjei számára hozott egyszerűsítést, akiknek projektjeit nem érintették a jogi változások és a kapcsolódó intézményrendszer-átszervezések. A jogszabály-változásokkal érintett szervezetek számára a változások lekövetése jelentős adminisztratív terhet jelentett. Továbbá az informatikai rendszer (Belügyi Alapok Monitoring és Információs Rendszere - BAMIR), amelyben a projektek előrehaladásáról, a kiadások elszámolásáról kellett jelentéseket elküldeni, a Program megvalósításának kezdetén nem megfelelően működött. Kezdetben az adminisztráció papíralapú volt, ami megnehezítette a folyamatokat minden érintett számára.

Az egyszerűsített költségopciók az értékelt időszak második felében kerültek szélesebb körű alkalmazásra, mely jelentős könnyebbséget jelentett az érintett szervezetek adminisztrációja vonatkozásában. Azonban itt is nyomatékosságra szorul, hogy az előnyök leginkább az integrációs célú projektek lebonyolítása során adódtak össze, és jellemzően az SO2 területén megvalósuló projekteket érintette. A kedvezményezetti visszajelzések alapján a Felelős Hatóság szakmai támogatása az értékelt periódus egészére vonatkozóan szakszerűséget és lelkiismeretességet tükrözött.

Következtetések

Magyarországon az MMIA program hatékonyságát a 2014–2020 közötti időszakban jelentősen befolyásolta a változékony jogi és politikai környezet. Míg az SO2 célkitűzéseinek a megvalósítása (integráció és legális migráció) bizonyult a legsikeresebbnek, az SO1 (menekültügy) és az SO3 (visszatérés) célkitűzéseit jelentősen érintették a változó szabályozások. Ennek ellenére az uniós jogszabály adta keretek között az FH rendkívüli rugalmasságot tanúsított, a rendelkezésre álló források 84,5 százaléka felhasználásra került, és több mint 34 000 harmadik országbeli állampolgárnak nyújtott támogatást.

A rugalmas programozás, ideértve a válsághelyzethez való alkalmazkodást is, különösen az ukrán menekültek beáramlása idején, a többéves projektek biztosították a szolgáltatások folytonosságát. Az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló erőfeszítések, különösen az egyszerűsített költségopciók bevezetése révén, csökkentették az adminisztratív terheket – kiemelten a SO2 projektek esetében, bár az előnyök nem egyformán jelentkeztek a célkitűzések között.

Az időszak elején egyes tevékenységekre önállóan támogatott integrációs projektek a szolgáltatások széttördezetttségéhez vezettek. Később komplex projektek kerültek kiírásra,

de az ezeken való részvétel a magas belépési küszöbértékek miatt a kisebb civil szervezetek számára akadályt jelentettek. A kihívások ellenére az Alap továbbra is az elsődleges vagy az egyetlen forrása maradt számos magyar civil szervezetnek, melyek szolgáltatásainak fenntarthatósága a folyamatos támogatás nélkül nem biztosított.

3. Beavatkozási logika

3.1. A társadalmi-gazdasági környezet az MMIA relevanciájában

Az időszakot összetett társadalmi-gazdasági folyamatok jellemezték, amelyek jelentős kihívásokat okoztak. Az időszak második felében a gazdasági növekedést befolyásolta a COVID-19 járvány valamint az ukrajnai háború, amely tényezők együttesen hatással voltak a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedési lehetőségeire is. Elsősorban a nemzetközi vagy átmeneti védelemben részesülőket érintette, amin azonban javított az a tény, hogy a fellépő munkaerőhiány miatt könnyebben be tudtak lépni a munkaerőpiacra.

A Migrációs Stratégia és a Program is kiemeli, hogy Magyarországra munkavállalási céllal érkező harmadik országok állampolgárai olyan feltételekkel érkezhetnek Magyarországra, amelyek biztosítják lakhatásukat és értelemszerűen megélhetésüket. A Program számukra is biztosított szolgáltatásokat, de azok mélysége, számossága jelentéktelenebb volt, mint a nemzetközi vagy átmeneti védelemben részesülők számára tervezett támogatási formák.

3.2. A Nemzeti Program megalapozása

A vizsgált időszak elején, 2013-ra elkészült Magyarország első Migrációs Stratégiája, amely Magyarország 2014-2020 közötti migrációs stratégiáját mutatja be. A Stratégia az Európai Unió e tárgyban megfogalmazott jogszabályait, elvárásait és ajánlásait figyelemmel kísérve, foglalta egységes dokumentumba mindazokat a körülményeket, amelyekre az ország területén megjelenő migrációval kapcsolatos jogalkotási feladatok és a hatályos jogi szabályozás érvényesülése során várhatóan tekintettel kell lenni.

A Stratégia általánosan a legális migráció támogatását helyezte a fókuszba: támogatta a képzett munkaerő beáramlását, különös figyelmet fordítva a hiányszakmákra és a magyar diaszpórára, mindezt a legális migráció feltételeinek könnyítése mellett. Ezzel párhuzamosan kijelölte a 2014-es évekre az illegális migráció elleni küzdelmet: Magyarország szigorúan lép fel az illegális migráció ellen, intézkedéseket vezet be az illegális beutazás és tartózkodás megelőzésére.² A Stratégia a nemzetközi védelemre jogosultak megfelelő fogadását és integrációját biztosította, külön figyelmet fordítva az emberi jogi vonatkozásokra és a

² Az illegális migráció kapcsán dedikáltan kiemelt terület lett az illegális migráció megelőzése, a visszaélések és hamisítások kiszűrése és a migrációs joganyag korszerűsítése. A Stratégia az Európai Unióval közösen fellépést sürget, különösen a visszatérési és kitoloncolási egyezmények terén.

társadalmi beilleszkedés elősegítésére.³ A Stratégia megvalósítására források lettek megjelölve a dokumentumban, melyek közül az elsődleges a Menekültügyi és Migrációs Alap (MMIA) volt, amely a tervek szerint biztosította az anyagi hátteret a stratégiai célok megvalósításához.

A Stratégiával összhangban született meg a Nemzeti Program, amely a Menekültügyi és Migrációs Alaphoz (MMIA) kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum (2014-2020). A Migrációs Stratégia alapján egyedi és nemzeti célkitűzések kerültek meghatározásra az érintett szakpolitikai szereplők bevonásával. A célokhoz rendelt intézkedések tervezése és a hozzájuk kapcsolódó indikátorok a 2011-13 közötti időszak statisztikai jelentésein alapultak.

3.3. Változások a menekültügyi szakpolitikában

Az MMIA támogatási periódusának elindulásakor, a 2015-ös migrációs válság következményeként a menekültügy területét jelentős jogszabályváltozások és intézményi átalakítások érintették.

- 2015-2016-ban bevezetésre kerültek a tranzitónákban zajló határon történő eljárások, amelyek felelősek voltak a menedékkérelmek kezeléséért és ezzel párhuzamosan Magyarország létrehozta a biztonságos határárat Szerbiával és Horvátországgal közös határain. A magyar kormány "tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet" hirdetett ki, amely lehetővé tette különleges intézkedések alkalmazását.
- A Nemzeti Programban bemutatott kiinduló helyzethez képest a befogadóképesség 2015-ben jelentősen nőtt. 2015-ben 5 nyitott befogadóközpont (összesen 2100 férőhellyel), 3 menekültügyi őrizet (670 férőhellyel) és egy közösségi szállás (140 férőhellyel) működött, összesen közel 3000 ember befogadására. A magyar-szerb határon 2016-ban (400 férőhellyel) nyílt meg a tranzitóna. A teljes kapacitás 2016-ban 2250, 2017-ben 850 volt. A tranzitónák bezárását követően 2020 májusában összesen 450 férőhely állt rendelkezésre a menedékkérők elhelyezésére (egy befogadóközpont 215 férőhellyel, egy menekültügyi őrzött befogadó központ 105 férőhellyel és egy közösségi szállás 140 férőhellyel).

Mindez igazodott a menedékkérők számához: 2016-ban 29 432-en, 2019-ben 500-an, 2023-ban 31 harmadik országbeli állampolgár nyújtott be menedékkérelmet.

³ Az integráció egyik alappilléreként kijelölésre került, hogy a harmadik országbelieknek tiszteletben kell tartaniuk a magyar és európai normákat, illetve megfelelő támogatást kell kapniuk a sikeres beilleszkedés érdekében. A cél a társadalmi befogadás elősegítése és a bevándorlók szociális ellátásának biztosítása volt.

Magyarország nem vett részt az EU által 2015-ben elfogadott menekültkvóta-rendszerben, amely a menedékkérők tagállamok közötti elosztását célozta.

- 2017-től az új menekültügyi törvény alapján menedékkérelmet csak a tranzitónákban lehetett benyújtani, és a kérelmezők kérelmük elbírálásáig kötelesek voltak ott tartózkodni. A kérelmezők számára a belépés Magyarország területére korlátozott volt.
- Az Európai Unió Bírósága 2020-ban a tranzitónákban történő fogva tartás jogellenességét állapította meg, a döntés nyomán Magyarország kiürítette a tranzitónákat, és megváltoztatta a menedékkérelmek benyújtásának módját. Az új szabályozás szerint a menedékért folyamodó harmadik országbeli állampolgár szándéknyilatkozatot nyújthat be, Belgrádban vagy Kijevben a magyar külképviseleten és ezt követően kérhet menedékjogot Magyarország területén.
- Az ukrajnai háború következtében 2022-ben Magyarország gyors intézkedéseket hozott az ukrán menekültek befogadására és támogatására. Az Ukrajnából érkezők ideiglenes védelmet kaptak, amely lehetővé tette számukra a tartózkodást és a munkavállalást az országban.

3.4. Változások a célcsoport számosságában

A megváltozott menekültügyi jogszabályok és intézkedések hatással voltak a menekültek számának alakulására. 2013-ban az éves benyújtott menedékkérelmek száma még 19 ezer volt, ami 2014-ben 43 ezerre, majd 2015-ben 177 ezerre emelkedett – a szíriai polgárháború, valamint az afganisztáni és iraki konfliktusok eszkalálódása miatt. 2016-ban a kerítés felállításával és a szigorúbb határvédelmi intézkedések bevezetésével a menedékkérők száma jelentősen csökkent - 29 ezerre. A 2017-2019-es időszakban a menedékkérők száma tovább csökkent, 2017-ben például csak 4 ezer kérelmet nyújtottak be. A COVID-19 járvány miatti utazási korlátozások tovább csökkentették a menedékkérők számát, 2020-ban mindössze 117 menedékkérelmet regisztráltak. Az ukrajnai háború következtében 2022 elejétől jelentős számú, a háború elől menekülő harmadik országbeli állampolgár érkezett Magyarországra, akik közül sokan ideiglenes védelmet, menedékes státuszt kaptak.

A Magyarországra legálisan érkező harmadik országbeli munkavállalók száma 2014-2017 között viszonylag alacsony maradt (11 ezer fő).⁴ Majd e stagnálást követően 2018-tól

⁴ 2014 és 2016 között a harmadik országbeli munkavállalók számottevő része Ukrajnából, Szerbiából és Kínából érkezett, akik főként az építőiparban, mezőgazdaságban, szolgáltatási szektorban, illetve a kereskedelemben

növekedésnek indult: 2018-ban 19 ezer,⁵ 2019-ben pedig 39 ezer fő volt a harmadik országbeli munkavállalók száma. 2020-ban és 2021-ben már nagyságrendileg 47 ezer fő körüli harmadik országbeli munkavállaló tartózkodott Magyarországon, ami 2022-re 51 ezerre nőtt.

3.5. A Nemzeti Program megvalósítása

Magyarország a stratégia célkitűzései alapján, az Európai Bizottsággal egyeztetve készítette el az MMIA-ra vonatkozó Nemzeti Programját, amelyben az MMIA-val kapcsolatban az alábbi egyedi célkitűzések kerültek megfogalmazásra:

- A KEMR továbbfejlesztése a befogadási feltételek, a menekültügyi eljárások továbbfejlesztésével, az áttelepítési program fenntartásával és továbbfejlesztésével (SO1).
- A legális migráció és a Magyarországon legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok társadalmi beilleszkedésének elősegítése (SO2).
- Az illegális migráció elleni hatékony fellépés a hatékony és fenntartható visszatérés, különösen az önkéntes visszatérés biztosításával: a humánus és a speciális szükségletek kielégítésére is alkalmas befogadó intézmények kialakításával, a hatóságok személyszállító kapacitásának fejlesztésével, valamint a támogatott önkéntes hazatérési és reintegrációs programokban való részvétellel és a hatósági kíséréssel történő kitoloncolások végrehajtásának fejlesztésével (SO3).

A 2014-2020-as programozási időszak kezdetén a projektek számossága tekintetében egy rövid felfutási periódus volt tapasztalható, amelyet követően a jogszabályi környezet változásai miatt mind a Felelős Hatóság, mind a kedvezményezettek több kihívással is szembesültek. A menekültügyi változások alapvetően kihatottak a Nemzeti Programban megfogalmazott célok- és intézkedések rendszerére, azaz a Program által támogatott projektek évenkénti számának alakulására, a megvalósítás területeire és céljaira, valamint a támogatási összegekre.

találtak munkát. Az ország munkaerőpiaca egyre nyitottabbá vált ezekre a csoportokra, különösen a hiányszakmákban, ami a következő években létszámnövekedést eredményezett.

⁵ 2017-től a munkaerőhiány fokozódásával nőtt az igény a külföldi munkavállalók iránt, a kormány több intézkedést hozott a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának megkönnyítésére, például egyszerűsítették a munkavállalási engedélyek kiadását bizonyos hiányszakmákban. Ennek eredményeként 2018-ra növekedett az Ukrajnából és Szerbiából érkező munkavállalók száma, és jelentős számban megjelentek Mongóliából és Vietnámból érkezők is.

E változások az Alap egyedi célkitűzéseit az alábbi módon érintették:

- Az SO1 (Befogadás/Menekültügy) és SO3 (Visszatérési intézkedések) projektek abban az időszakban indultak, amikor a menedékkérők száma fokozatosan csökkenni kezdett. Emiatt egyes projektek megvalósítása nehézségekbe ütközött a végrehajtás és a tervezett mutatók elérése során.
- Az SO1 (Befogadás/Menekültügy) esetében a jogszabályi környezet változásai és a kapcsolódó intézményrendszer átszervezései nagyban nehezítették egyes projektek végrehajthatóságát és vállalt céljait.
- Az SO2 nemzeti célkitűzéseinek teljesülése 2016-2018-as periódusban jól haladt. Azonban a Felelős Hatóság integrációs pályázatokat nem írt ki az Ukrajnában zajló háború kitöréséig (a köztes időszakban csupán két projekt került kiírásra az SO2 területén).
- A változások komoly nehézségeket okoztak az SO3 (Visszatérés) projektek megvalósításában is. Több intézkedés meghiúsult, illetve csak részben vált teljesíthetővé.

Az egyedi célkitűzések változásai mutatószinten a következőket okozták:

- 2016-ban nyilvánvalóvá vált, hogy egy új befogadóközpont és egy új fogvatartási központ létrehozása indokolatlan, így a vonatkozó mutatók – SO1: C2.1, C2.2; S1, SO3: S31 – nem teljesülhettek a támogatási időszak alatt. (2020-ban az elérendő célok – indikátorok köréből törlésre kerültek e célszámok.)
- 2017-ben a Magyarország úgy döntött, hogy nem tervez további áttelepítéseket, ezért az SO1 C6 mutató csak részben teljesült (55%).
- SO2: C4 intézkedés – a más tagállamokkal való integrációs célú együttműködések valós igények hiányában nem valósultak meg.
- A harmadik országokban tervezett projektek megvalósíthatósága az Alapról szóló jogszabály miatt kockázatosná vált, ezért Magyarország visszalépett a megvalósítástól – SO1: S2 (2019-2020).

A fent részletezett mutatószintű változások okán a Felelős Hatóság programszintű indikátormódosításra kényszerült 2019-2020-ban. Mindeközben egyéb olyan váratlan eseményekre (Covid-19; orosz-ukrán háború) is sor került, amelyek jelentős hatással voltak a Program megvalósítására:

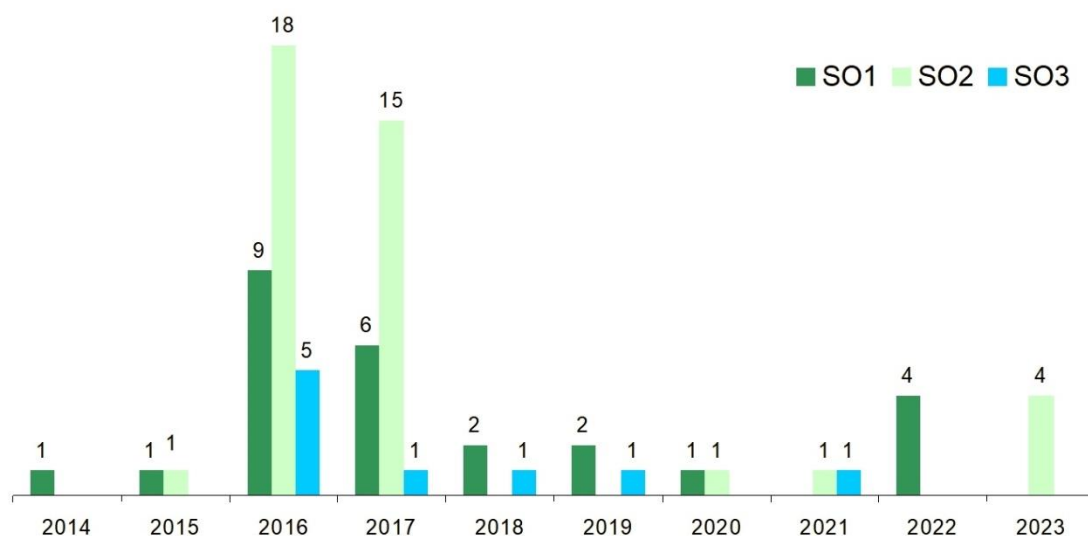
- A Covid-19 járvány és az orosz-ukrán háború miatt a támogatási periódus kétszer is meghosszabbításra került, így a megvalósítási időszak vége 2024. június 30-ra módosult.

- A sajnálatos ukrajnai események lehetőséget teremtettek arra, hogy mindhárom egyedi célkitűzés területén a még jelentős lekötetlen források felhasználásra kerüljenek és a megvalósított intézkedések elérjék céljukat.

3.5.1. Az Alap támogatásával megvalósult projektek számossága

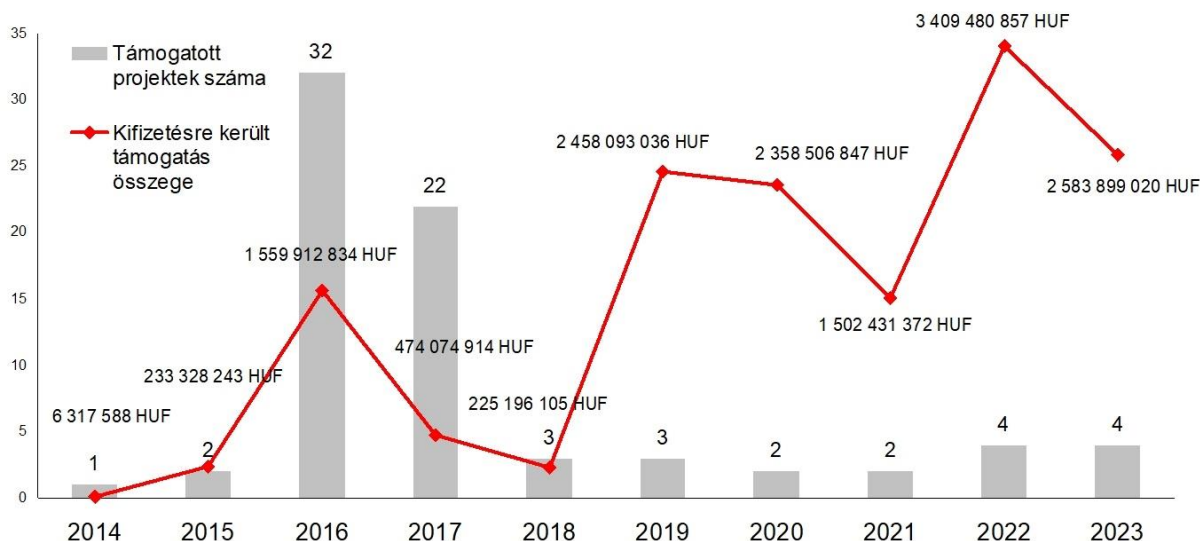
A 2014-2020-as támogatási időszakban összesen 72 projekt került megvalósításra az Alap támogatásával Magyarországon (ezeken felül 3 Technikai Segítségnyújtás projekt is megvalósult). SO1 területen 23, SO2 célterületen 40, és SO3-ban 9 projekt került támogatásra 2024. június 30-ig. Többségük, 76 százalékuk (55 projekt) a támogatási periódus első felében, 2018 előtt került támogatásra, míg a támogatási időszak második felében csupán 17.

1. ábra: Az Alap támogatásával megvalósult projektek a kezdési időpontjuk alapján, 2014–2023.



A projektekre kifizetett támogatási összegek teljes program-időszakra vonatkozó eloszlása ennek épp az ellenkezőjeként alakult. A Program a teljes periódus során összesen kifizetésre került támogatások csupán 17 százalékát kötötte le 2018-al bezárólag.

2. ábra: A támogatott projektek száma és a kifizetett támogatási összegek éves bontásban, 2014–2023.

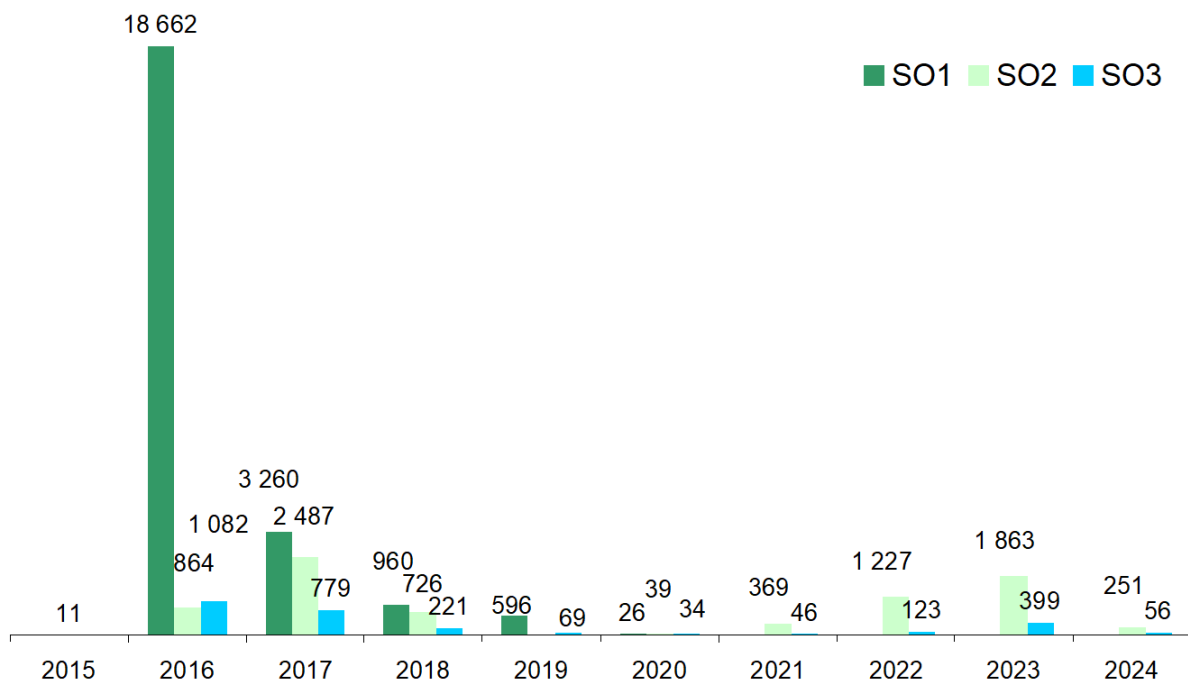


Az Alap által támogatásra került projektek összesen több mint 34 ezer harmadik országbeli állampolgárt vontak be szolgáltatásaikba. A legtöbb harmadik országbelit az SO1 célkitűzés keretében támogatott projektek segítették (23 500 főt; 69%). Az integrációs projektek 7 800 harmadik országbeli személy beilleszkedését támogatták, az SO3 célterület projektjei pedig 2 800 célszemély humánus visszatérését segítették. A célterületenként az alábbi projektek nyújtottak a legtöbb személynek közvetlen vagy közvetett segítséget:

- HU/2016/PR/0017 - Vándorlás a hosszú úton (SO1-NO1), HU/2017/PR/0019 - A tranzit zónában nyújtott szolgáltatások (SO1-NO1), HU/2016/PR/0021 - Egy új élet kezdete (SO1-NO1)
- HU/2020/PR/0010 - MMSZE integrációs programja a szociálisan rászoruló harmadik országbeli menekültek részére (SO2-NO2), HU/2020/PR/0005 - Integrációs program szociálisan rászoruló harmadik országbeli állampolgárok részére (SO2-NO2), HU/2020/PR/0001 - Nyitott Paks (SO2-NO2).
- HU/2016/PR/0001 - Támogató szolgáltatások idegenrendészeti eljárás alatt állóknak (SO3-NO1)

A támogatott 72 projekt közül összesen 52 nyújtott segítséget a harmadik országbeli állampolgároknak.

3. ábra: A harmadik országbeli állampolgárok száma célkitűzésenként az adott projektbe kapcsolódás éve szerint



4. Az értékelés megállapításai kérdésenként és alkérdésenként

4.1. Eredményesség

4.1.1. Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése

Hogyan járult hozzá az Alap a KEMR valamennyi aspektusának megerősítéséhez és fejlesztéséhez, beleértve annak külső dimenzióját is?

Magyarország és a KEMR keretrendszer harmonizációja kapcsán a Program forrásai lehetővé tették Magyarország számára, hogy a menekültügyi eljárások, a befogadási feltételek és a visszatérítési gyakorlatok az EU irányelveinek (például Menekültügyi Eljárási Irányelv, Befogadási Feltételek Irányelv) megfelelően alakuljanak. A Program támogatta a hatóságok és a menekültügyben dolgozó munkatársak kapacitásépítését, például képzési programokkal, amelyek magukban foglalták a KEMR moduljainak képzését is. Továbbá támogatta mindazokat a mechanizmusokat, amelyek hozzájárultak a menedékjogi eljárás hatékonyságához, minőségbiztosításához. A befogadási feltételek fejlesztése során elsősorban a befogadó intézményekben (befogadó állomás, menekültügyi őrizet, tranzit zóna) kiemelten támogatta a kiegészítő szolgáltatásokat. Ugyanakkor az is tény, hogy a program tartalmazott számos olyan elemet (például a sérülékeny személyek korai beazonosításának vagy a kísérő nélküli kiskorúak kormeghatározási mechanizmusának kidolgozása), amelyek nem valósultak meg.

A Program támogatta a befogadóállomások kapacitásának bővítését és az ellátási feltételek javítását (például Bicske és Vámoszabadi), azonban a jogszabályok változása, az intézményrendszer átalakítása miatt a férőhelyek kapacitásbővítésére nem került sor mivel a befogadóállomások helyett a tranzitzónák működtetésére helyeződött át a hangsúly. A tranzitzónákban a program továbbra is biztosította azokat a kiegészítő szolgáltatásokat, amelyeket a befogadó állomásokon is támogatott (pszichoszociális segítségnyújtás, tolmácsszolgáltatás, szabadidős programok, stb.).

Az MMIA kiemelt intézkedési területe volt az integráció támogatása, ennek megfelelően az Alap erre az egyedi célkitűzésre szánta a tervezéskor a pénzügyi időszakhoz rendelt teljes támogatási összeg legnagyobb hányadát (több mint 40 százalékát). A programozási időszak első két éves periódusában az Alap összesen 34 integrációs projektet támogatott, többek között: nyelvi képzések, interkulturális projektek (iskolák, helyi közösségek bevonásával), lakhatási projektek és egyéb munkaerőpiaci integrációt elősegítő projektek kerültek megvalósításra. Ez a 34 projekt a teljes programozási időszak során, az integrációs célterületen

támogatott projektek 85 százalékát jelentette. Azonban ez költség szinten mindösszesen az integrációra fordított forrás csupán 21 százalékát tette ki. Fontos itt megjegyezni, hogy e 34 támogatott projekt a Felelős Hatóság egy-egy integrációs részterületre vonatkozó pályázati felhívására válaszolt, azaz a komplex intézkedések kevésbé kerültek előtérbe a programozási időszak első két éves periódusában. Ebből is fakadt, hogy költség szinten alacsony támogatási összegek rendelődtek az egyes projektekhez. 2018-19-ben nem kerültek kiírásra integrációs célú pályázati felhívások. Ami csak 2020-tól kezdett megváltozni, s az orosz-ukrán háború következtében váltak ismét szélesebb körben leköthetővé az integrációs célú források.

A Nemzeti Program a visszatérési területet érintő intézkedésekre a 2014-2020-as pénzügyi időszakhoz rendelt teljes forrás több mint 30 százalékát tervezte fordítani. Azonban a menekültügyi változások a tervezett intézkedésekhez tartozó indikátorszámok csökkenését eredményezték – ami költség szinten a megvalósult intézkedések vonatkozásában csupán a teljes forrás 20 százalékát tette ki.

4.1.1.1. Milyen előrelépés történt a menekültügyi eljárások megerősítése és fejlesztése terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

A 2014 és 2024 közötti időszakban az illegális migrációra irányuló jogszabályi változások többsége a szigorítások irányába mutatott, amelyeknek célja az illegális migráció visszaszorítása volt, és amelyre fizikai határázárral, tranzit zónák létrehozásával került sor. A fogyanatosított intézkedések óhatatlanul hatással voltak a Programban vállalt célkitűzésekre, az Alap személyi hatálya alá tartozó célcsoport létszámára és a további igényekre.

Az alábbi projektek célozták a menekültügyi eljárások fejlesztését (SO1/NO1) és értékelését (SO1/NO2):

- HU/2016/PR/0022 - EASO Képzési Tanterv moduljainak oktatása, menekültügyi munkatársak kiegész elleni képzése (SO1-NO1)
- HU/2016/PR/0023 - Minőségbiztosítás a menekültügyi eljárásban (SO1-NO1)
- HU/2018/PR/0006 - A menekültügyi, interkulturális és angol nyelvi képzések hivatali munkatársak számára (SO1-NO1)
- HU/2020/PR/0009 - Migrációval összefüggő tömeges intézkedés kezelő és Koordinációs rendszer (SO1-NO1)
- HU/2016/PR/0024 - Országinformációs szolgáltatások fejlesztése előfizetéssel, képzéssel, konferenciával (SO1-NO2)
- HU/2018/PR/0005 - Országinformációs szolgáltatások fejlesztése előfizetéssel, tanulmánnyal, konferenciával (SO1-NO2)
- HU/2017/PR/0018 - Hatékony jogi segítségnyújtás menedékkérőknek (SO1-NO1)

Kettő kivételével a projekteket az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) (korábban Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal – BMH) valósította meg, egyet az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), egyet pedig az Igazságügyi Minisztérium.

Az ORFK informatikai fejlesztése 2022-ben valósult meg. A technológiai fejlesztés következtében lehetővé vált az Ideiglenes Tartózkodásra Jogosító Igazolások (ITJI) gyors és pontos elkészítése, megkönnyítve a menekültek tartózkodásának jogi és adminisztratív kezelését.

Az OIF/BMH által megvalósított projektek hozzájárultak a munkatársaik készségeinek fejlesztéséhez (például menedékjogi eljárással kapcsolatos képzésekkel). Az eredeti célok 89 százalékát sikerült teljesíteni (az adat forrása: SO1 R3 mutató), azonban az intézményrendszer átalakulása után a képzésben részesült kollégák nem feltétlenül hasznosíthatták megszerzett ismereteiket, készségeiket.

4.1.1.2. Milyen előrelépés történt a befogadási feltételek megerősítése és fejlesztése terén, hogyan járult hozzá az Alap ehhez?

Magyarország Migrációs Stratégiájában és ennek megfelelően a Nemzeti Programban célkitűzés volt a befogadóállomások kapacitásának növelése a menedékkérők számának emelkedése és az uniós kötelezettségek miatt.⁶ A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap fontos forrást jelentett Magyarország számára a kapacitásbővítési tervek megvalósításában. A Program támogatta a befogadóállomások fejlesztését, beleértve a szálláshelyek bővítését, az ellátás minőségének javítását és a kiegészítő szolgáltatások biztosítását. Továbbá az Európai Bizottság is ösztönözte Magyarországot, hogy fejlessze befogadási kapacitását, összhangban a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) céljaival.

A tervezettektől eltérően a 2015-ös migrációs válság illetve az azt követő új jogszabályi környezet jelentős mértékben átalakította az eredeti elképzeléseket.

A migrációs beáramlás időszakában a befogadóállomásokon az alábbi négy projekt valósult meg:

- HU/2016/PR/0017 - Vándorlás a hosszú úton (SO1-NO1)
- HU/2016/PR/0021 - Egy új élet kezdete (SO1-NO1)
- HU/2017/PR/0007 - Egy jobb élet reményében (SO1-NO1)

⁶ 2013 és 2014 között jelentősen nőtt a menedékkérelmet benyújtók száma. Az infrastruktúra és a befogadóállomások kapacitása ekkor már nem tudta hatékonyan kezelni a megnövekedett kérelmezői létszámot. A kormány eredeti célja az volt, hogy a meglévő befogadóállomások (például Debrecen, Bicske, Vámoszabadi) kapacitását bővítse, illetve új ideiglenes létesítmények létrehozását is mérlegelték. Debrecen és Vámoszabadi esetében konkrét bővítési terveket készítettek, amelyek tartalmazták az infrastruktúra fejlesztését, új szálláshelyek létesítését, az alapszolgáltatások bővítését. Az ország keleti és déli régiójában új, ideiglenes táborokat terveztek, hogy enyhítsék a központi befogadóállomásokra nehezedő nyomást.

- HU/2017/PR/0011 - Mindannyian mások vagyunk (SO1-NO1)

A segítségnyújtásban részesült, célcsoportba tartozók aránya az Alapból támogatott befogadási feltételek fejlesztését célzó projekteken keresztül 97 százalékot ért el (adatforrás: SO1 R1 mutató). Ez az arány közel van a célértékhez, amelyet már 2017 végéig majdnem teljes egészében sikerült teljesíteni (90%). Ezt követően olyan mértékben csökkent a célcsoportba tartozó személyek száma (lásd 3. fejezet), hogy okafogyottá vált a befogadási feltételek, szolgáltatások fejlesztésére irányuló projektek megvalósítása.

A befogadási feltételek fejlesztését célzó kiegészítő támogató szolgáltatásokat nyújtó projektek (például pszicho-szociális segítségnyújtás, közösségi programok, tolmácsszolgáltatás) javították a befogadási feltételeket.

A tranzit zónákban további három projekt került megvalósításra az Alap segítségével, amelyek a befogadási feltételek fejlesztéséhez, fenntartásához járultak hozzá:

- HU/2017/PR/0019 - A tranzitzónában nyújtott szolgáltatások fejlesztése (SO1-NO1)
- HU/2018/PR/0002. - A tranzitzónában nyújtott szolgáltatások fejlesztése II. (SO1-NO1)
- HU/2018/PR/0007 - A tranzitzónában nyújtott szolgáltatások fejlesztése III. (SO1-NO1)

A támogatási időszak második felében került sor a Vámosszabadi Befogadó Állomás területén raktározási kapacitás kiépítésére (HU/2020/PR/0004 - Az OIF befogadó intézmények (Vámosszabadi, Nyírbátor) átfogó infrastrukturális fejlesztése (SO1-NO1)).⁷

A befogadási feltételek megerősítésére és fejlesztésére az alábbi indikátorok vonatkoznak, amelyek a menekültügyi környezet megváltozása miatt nem tudják az előrelépéseket alátámasztani:

- A létrehozott új befogadói infrastruktúra szálláskapacitás százalékos aránya nulla volt (SO1 R2 indikátor). Az Alap által támogatott, kísérő nélküli kiskorúak számára átalakított férőhelyek száma is változatlan maradt (SO1 R4 mutató).
- Az SO1 I4 és I5 háttérindikátorok (a menedékkérelt és az első alkalommal menedékkérelt kérelmek száma; a kísérő nélküli kiskorúak tekintett menedékkérelt száma) azt mutatják, hogy a menekültügyi rendszer 2015-ben volt a leginkább túlterhelt, majd 16-tól csökkent e nyomás, s a vizsgált periódus végére a 0-hoz konvergáltak az értékek.

Az ukrajnai háború elől menekülő befogadása kapcsán az Alap SO1-ben támogatott még egy projektet (HU/2020/PR/0007 - Az orosz-ukrán háború következtében Ukrajnából menekülő magyarországi befogadása (SO1-NO1)). A projekt jelentős támogatást nyújtott a szolgáltatások, valamint az első befogadáshoz kapcsolódó ideiglenes szálláshelyek biztosításával.

⁷ A Nyírbátori Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ és a Vámosszabadi Befogadó Állomás felújítása nem valósult meg a projekt keretében.

4.1.1.3. Milyen előrelépés történt a kvalifikációs irányelv (és annak későbbi módosításai) jogi keretének sikeres végrehajtása felé, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

A kvalifikációs irányelv célja, hogy uniós szinten egységesítse a nemzetközi védelemre jogosultak (például menekültek, kiegészítő védelemre szorulóak) jogait és elismerési feltételeit.

Fontos megemlíteni, hogy ennek az irányelvnek a végrehajtását számos projekt segítette az SO2 célterületen is. Ezek a projektek a kvalifikációs irányelv jogi kereteinek sikeres teljesítéséhez is hozzájárultak. Ilyenek voltak például a megvalósítási periódus első felében:

- HU/2016/PR/0019 - Kísérleti projekt a Magyarországon megvalósuló családegyesítések támogatására (SO2-NO1) - támogatta az irányelv 23. cikkében foglalt jogok megvalósulását, kiemelten kezelve a családi egység fontosságát.
- HU/2016/PR/0005 - Skills On! (SO2-NO2) - az irányelv 28. cikke szerint a védelem alatt állók jogosultak a megfelelő szociális ellátásokra. Ez a projekt elősegítette a jogok gyakorlati érvényesülését.
- HU/2016/PR/0011 - Munkát neked! (SO2-NO2) - hozzájárult az irányelv 26. cikkében meghatározott foglalkoztatási jogok érvényesítéséhez.
- HU/2016/PR/0009 - Mentor-Állás (SO2-NO2) - Segítette a menekültek önállóságát és társadalmi beilleszkedését, hozzájárulva az irányelv 26. cikkében meghatározott foglalkoztatási jogok érvényesítéséhez.

Az említett projektek nemcsak az irányelv jogi kereteinek megvalósítását támogatták, hanem hozzájárultak a gyakorlati joggyakorlás és a társadalmi integráció előmozdításához. A vizsgált támogatási periódus második felében többek között a következő projektek járultak hozzá a kvalifikációs irányelv jogi kereteinek teljesítéséhez:

- A tranzit zónában nyújtott szolgáltatások fejlesztése II. és III projektek – az irányelv 30. cikkében meghatározott jogok érvényesítéséhez hozzájárulva.

A Program segítette a kvalifikációs irányelv jogi keretének sikeres végrehajtását, mivel számos általa támogatott projekt nyújtott jó gyakorlatokat és jelentős szolgáltatásokat az elismert menekültek számára. Továbbá az OIF által végrehajtott képzési projektek (például HU/2016/PR/0022 - EASO Képzési Tanterv moduljainak oktatása) segítették a kvalifikációs irányelv által garantált eljárások minőségbiztosítását és javítását (az irányelv 4. cikke). Az Alap hozzájárult a kvalifikációs irányelvben meghatározottak sikeres végrehajtásának előrehaladásához, azonban a képzési projektek pozitív hatásának fenntarthatósága nem vált biztosítottá.

Az SO1 I6 mutató a tagállamok közötti konvergenciát mutatja az azonos származási országból érkező menedékkérők elismerési arányáról. Ez Magyarország esetében diszharmóniát mutat, ugyanis az egész periódus alatt negatív értéket vett fel a mutató.

4.1.1.4. Milyen előrelépés történt a tagállamok menekültügyi politikáik és eljárásaik kidolgozására, nyomon követésére és értékelésére vonatkozó kapacitásának növelése terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

Magyarország a 2014 és 2024 közötti időszakban lépéseket tett menekültügyi politikájának és eljárásainak fejlesztése, nyomon követése és értékelése terén. Ebben a folyamatban a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap által támogatott projektek is fontos szerepet játszottak. Ezek a következő területeken érvényesültek:

Interkulturális kompetenciák fejlesztése és képzések hivatali munkatársak számára. A vonatkozó projektek általános céljai az ügyintézők interkulturális képességeinek, tudásának fejlesztése volt:

- HU/2016/PR/0022 - EASO képzés menekültügyi ügyintézők számára a kiégés ellen, ami segíthetett a menekültügyi eljárások hatékonyságának növelésében.
- HU/2016/PR/0024 és HU/2018/PR/0005 – az OIF szolgáltatásainak fejlesztése, szemináriumokkal, konferenciákkal, melyek új ismeretekkel gazdagították a Hivatal munkatársait.
- HU/2017/PR/0009 – Egyetemi szintű hatósági menekültügyi tolmácsképzés javíthatta az eljárás minőségét, mint másodlagos járulékos tényező.

Itt fontos kiemelnünk, hogy e projektek alapvetően a 2016-18 közötti időszakban realizálódtak. 2018 után, az Alapból nem került támogatásra e területen projekt. Továbbá nem valósultak meg az Alapból finanszírozott kutatások sem a vizsgált terület vonatkozásában (a menekültügy területén a magyar menekültügyi rendszer és menekültügyi eljárások továbbfejlesztése érdekében – például a menekültügyi eljárások hatékonysága, az elhelyezési feltételek, a fogvatartás alternatívái témakörökben).

Két indikátor ad támpontot e téren: az Alap által finanszírozott projektek száma a tagállamok menekültügyi politikáinak kidolgozása, nyomon követése és értékelése érdekében, valamint a származási országra vonatkozó információk termékek és az elvégzett tényfeltáró küldetések. Az indikátorok a következőket mutatják:

- Az Alap segítségével végzett, a származási országra vonatkozó információk termékek és tényfeltáró küldetések száma 1265 százalékot ért el – a célérték 20 volt (adatforrás: SO1 C4 mutató). Ezek az adatok azonban nem adnak információt a tudás és információ áramlásáról.
- A tagállamok menekültügyi politikájának fejlesztésre, monitorozására és értékelésre az Alapból támogatott projektek száma kerek 100 százalékot ért el (adatforrás: SO1 C5 indikátor).

A programszintű indikátorok teljesítése alapján Magyarország az Alap segítségével előrelépéseket tett a nemzeti célkitűzés e területén.

4.1.1.5. Milyen előrelépés történt a nemzeti áttelepítési programok és stratégiák, valamint más humanitárius befogadási programok létrehozása, kidolgozása és végrehajtása terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

A Nemzeti Program a következő finanszírozási prioritást tartalmazza (SO1 NO3): Személyek kiválasztása az áttelepítésre, például utazási költség, tolmácsolási költség, napidíj biztosításával. A várt eredmény: hatékony kiválasztási küldetések, a kiválasztott személyek áttelepítése.

Ez azt jelzi, hogy Magyarország elkötelezett volt a kezdeti időszakban az áttelepített menekültek befogadása iránt. Magyarország a 86/2014 (III.18.) Korm. rendelettel 2014-ben és 2015-ben 20-20 menekült áttelepítését tette lehetővé. A vizsgált időszak további éveiben (2017-2024 között) Magyarország nem végzett áttelepítést.

Az SO1 C6 indikátor azt mutatja, hogy a teljes vizsgált időszakban 22 menekült került áttelepítésre és befogadásra, ami a vállalt cél (40 fő) 55 százaléka. A 3. Nemzeti Célkitűzés alá tartozó releváns projektek a HU/2016/PR/0002 - Kiválasztási misszió 2014/2015 (SO1-NO3) – amely kiválasztotta a 22 célszemélyt, és a HU/2016/RP/0001 - Nemzeti áttelepítési program (Special cases) voltak – utóbbi telepítette át a kiválasztott személyeket.⁸

Mindezek alapján egyrészt megállapítható, hogy áttelepítési program megvalósítására sor került, másrészt a támogatási időszak legelején lezajlott egyetlen áttelepítési program alapján messzemenő következtetéseket nem lehet levonni.

4.1.2. Integráció – legális migráció

Hogyan járult hozzá az Alap a tagállamokba irányuló legális migráció támogatásához a tagállamok gazdasági és társadalmi szükségleteinek – például a munkaerő-piaci igényeknek – megfelelően, a tagállamok bevándorlási rendszereinek integritásának megőrzése mellett, valamint a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációjának előmozdítása érdekében?

Az Alap a harmadik országbeliek gazdasági és társadalmi szükségleteit a Migrációs Stratégiában leírtaknak megfelelően közelítette meg. Ez a megközelítés átfogó és progresszív volt. A célcsoport integrációjával foglalkozó projektek többsége a munkaerő piaci integrációt

⁸ Ehhez kapcsolódóan háttérként megvalósult a HU/2017/PR/0001 – Áttelepítési programok értékelése projekt, az esetleges további letelepítések elősegítése érdekében.

és a kapcsolódó kompetenciafejlesztéseket célozta (például nyelvi képzés, vállalkozói ismeretek). Az időszak során a nemzetközi védelemben részesültek száma csökkent, és a munkavállalási céllal érkező harmadik országbeliek száma 2018-tól indult növekedésnek.

Az időszak során mindösszesen egy projekt irányult Magyarország gazdasági-társadalmi és a harmadik országbeliek munkaerőpiaci szükségleteire reflektáló kutatásra (SO2 C5 indikátor). Az elmaradt kutatási projektek nemcsak a programszintű indikátorok teljesítése miatt hiányoznak, de a hatékony integrációs politikák kidolgozásához, monitorozásához és a hozzájuk kapcsolódó megvalósításokhoz sem tudtak hozzájárulni.

A fent említett körülmények ellenére az Alapból finanszírozott integrációs célú projektek hatásának jelentősége kiemelt a harmadik országbeliek integrációja vonatkozásában.

4.1.2.1. Milyen előrelépés történt a tagállamba irányuló legális migráció támogatása terén, gazdasági és társadalmi szükségleteikkel, például munkaerő-piaci szükségleteikkel összhangban? Az Alap hozzájárult-e a fejlődés eléréséhez?

A Magyarországon tartózkodó harmadik országbeliek száma a vizsgált periódus elején stagnálást, majd 2018-tól növekedést mutatott: 2014-2017 között 15-16 ezer fő körül szóródott, 2018-ban 25 ezer, 2019-ben már 44 ezer, 2020-ban és 2021-ben 52 ezer fő volt, ami 2024-re 85 ezer főre nőtt (forrás: KSH Külföldi állampolgárok vándorlása). E számok alapján úgy tűnik, hogy Magyarország nem lett a bevándorlók számára elkerülendő ország, de különösebben kíváncsatos sem (arányuk nem jelentős a teljes népességhez, de még a foglalkoztatottakhoz viszonyítva sem).

A számok növekedéséhez a legjelentősebb faktort, a kormányzati támogatással realizálódó, a munkaerő-szükségletből adódó munkavállalói megjelenés adta. E körülmények alapján nem lehet pontosan értékelni, hogy a Program hogyan járult hozzá az említett javuláshoz. Az előrelépés azonban ezen a téren nyilvánvaló.

A vizsgált periódusban több olyan projekt is megvalósult az Alap finanszírozásában, amely harmadik országbeli állampolgárok munkaerőpiaci integrációját támogatta – nyelvtanfolyamokkal, képzésekkel, szociális munkával, konzultációval, gyakornoki programokkal, vállalkozóvá válás elősegítésével (összesen 16 projekt tartozott e körbe, amiből 2015-18-as években 14, majd 2019 után 2 realizálódott). Ezek eredményei nem kerültek evaluációra, illetve utánkövető mérésre, így számalapúan nem tudni, hogy közép- és hosszútávon milyen hatással voltak a résztvevők munkaerőpiaci integrációjára. Ennek megfelelően nem lehet egzakt módon megállapítani, hogy e tekintetben milyen mértékű az Alap hozzájárulása.

A Program gerincét képező Migrációs Stratégia célul tűzte ki, hogy Magyarország a harmadik országbeli munkaerő számára vonzó ország legyen, azonban a Program által támogatott

projektek nem vonzottak be több harmadik országbeli munkavállalót – nem is ez volt a szerepük, hiszen azoknak nyújtottak segítséget, akik már Magyarországon tartózkodtak.

A kérdésterület vonatkozó indikátorai az alábbiak:

- Az Alapból a nemzeti, helyi és regionális stratégiák keretében megvalósuló integrációs intézkedésekkel támogatott célszemélyek száma 6609 fő volt, ami 132 százalékos teljesítést jelent. Ez azt mutathatja, hogy az Alapból finanszírozott projektek képesek segíteni a célcsoport egy jelentős részét a beilleszkedésben (adatforrás: indikátor SO2 R2).
- A huzamosabb időre tartózkodási engedélyt szerző harmadik országbeli állampolgárok aránya jelentős változásokat mutat 2014-2024 között (Indikátor SO2 I1, forrás: KSH: Az adott évben be-, illetve kivándorló külföldi állampolgárok, valamint az adott év január 1-jén Magyarországon engedéllyel tartózkodó külföldi állampolgárok adatai). Ez alapján az látszik, hogy a 2018-ig tartó stagnálást (10-11%) követően a huzamosabb időre tartózkodási engedélyt szerző harmadik országbeli állampolgárok aránya az összes Magyarországon engedéllyel tartózkodó külföldi állampolgárok csoportján belül megugrik, és a vizsgált periódus végére eléri a 34 százalékot (több mint háromszorosára nő). Ebben a növekedésben elsődlegesen a legálisan, munkavállalási céllal érkezők számának folyamatos és jelentős emelkedése a fő faktor.⁹

4.1.2.2. Milyen előrelépés történt a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációjának előmozdítása terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek eléréséhez?

Magyarországon 2018-ig, illetve az ukrán válság kezdetéig elsődlegesen az Alapból finanszírozott projektek segítették elő a harmadik országbeli állampolgárok hatékony integrációját, ugyanis alig volt más szereplő (például UNHCR), aki támogatást nyújtott volna ezen a területen. Az ukrainai menekültek megjelenése alapvető változást hozott a donori oldalon: egyházak, nemzetközi szervezetek, karitatív szervezetek, civil grassroots szerveződések, vállalkozások (például munkaadók) is hozzájárultak a menekültek e szűkebb csoportjának hatékony integrációjához.¹⁰

Az Alapból finanszírozott, a kultúrák közti párbeszéd ösztönzését szolgáló programok kidolgozását és működtetését közvetlenül célzó projektek az alábbiak voltak:

- HU/2016/PR/0031 - Colours Fesztivál 3.0 (SO2-NO2)
- HU/2016/PR/0033 - Világutazás a színes faluban (SO2-NO2)

⁹ Az adatok eltérnek az Eurostat adatai alapján utólag képzett MS Level Indicators tábla SO2 I1 sorban közölt cellaértékektől – azért, mert vélhetőleg nem csak a harmadik országbelieket vették figyelembe a mutató képzésekor.

¹⁰ A Magyarországon tartózkodó ukrainai menekültek nagyjából 50 százaléka esetében járulhat hozzá az Alap az integrációs folyamatokhoz, ugyanis a kettős állampolgárok nem tartoznak az Alap hatálya alá.

- HU/2016/PR/0034 - Kultúrák Háza, Hazánk Kultúrháza (SO2-NO2)
- HU/2016/PR/0035 - ImmigroFeszt - A befogadó város (SO2-NO2)

A kultúrák közti párbeszéd ösztönzését szolgáló projektek mellett kiemelt jelentőségűek az alábbi területekre koncentráló projektek:

- Helyi integrációs programok vonatkozásában a HU/2017/PR/0012 - Migránsok a városban: helyi integrációs szolgáltatások fejlesztése Budapesten (SO2-NO3)
- Az oktatási intézmények felkészítése a migráns diákok befogadása terén a HU/2016/PR/0016 - Befogadó óvodák és iskolák (SO2-NO2)
- A civil társadalom és közösségi részvétellel összefüggésben a HU/2016/PR/0030 - Jog – Aktivitás – Közösség (SO2-NO2)
- Valamint a migráns közösségek részvételének biztosítása a helyi döntéshozatalban vagy a szakpolitikák megtervezésében a HU/2016/PR/0029 - Komplex képzési és mentorálási program migránsok politikai részvételének erősítésére (SO2-NO2)

Továbbá számos olyan integrációs célú projekt is megvalósult, amelyek közvetlenül az integráció hatékonyságának fokozását tűzték ki, például HU/2016/PR/0010 - Munkaerő-piaci és integrációt segítő szolgáltatások felsőoktatásban tanuló migránsoknak (SO2-NO2).

Az ukrajnai menekültek megjelenésével a Felelős Hatóság a lakhatásra és egyéb segítségnyújtásra koncentrált a Program forrásait. E komplex projektek akár ezt a komponenst – kultúrák közti párbeszéd ösztönzése – is tartalmazhatták (például Strázsa tanya által megvalósított közösségi esemény - HU/2020/PR/0013).

A fenti projektek hozzájárultak a migráció témakörének ismertetéséhez a magyar állampolgárok körében, amely a SO2 NO2 konkrét célja volt („Kultúrák közötti párbeszédet elősegítő programok; befogadó szemlélet kialakításának támogatása például konferenciák, dokumentumfilmek, filmek, társadalmi események, kiadványok révén”).

A harmadik országok állampolgárai integrációjának előmozdítását a következő indikátorok támasztják alá:

- A harmadik országok állampolgárainak integrációja érdekében az Alap által támogatott intézkedések eredményeként bevezetett olyan helyi, regionális és nemzeti szakpolitikai keretek/intézkedések/eszközök száma (amelyekben a civil társadalom, a migráns közösségek és valamennyi érdekelt fél is érintett) 117 volt a vizsgált periódusban, ami közel kétszerese az eredeti célban lefektetetteknek (167%) – adatforrás: indikátor SO2 C3.
- Az Alapból integrációs intézkedéseken keresztül nemzeti, helyi és regionális stratégiák keretében támogatott célszemélyek száma 6609 fő volt, ami 132 százalékos teljesítést jelentett. (adatforrás: SO2 R2 indikátor).

- A foglalkoztatási arányban eltérés mutatkozik a többségi társadalom és a fogadó ország állampolgárai között. A korábbi (2014-2015) értékek átfordultak 2017-től, és a mutató pozitív tendenciát demonstrál. Azaz a harmadik országbeliek körében magasabb a foglalkoztatottsági ráta, köszönhetően a munkavégzési céllal érkezők jelentős növekedésének (adatforrás: SO2 mutató I2).
- Aktivitási ráta: a harmadik országbeli állampolgárok és a fogadó ország állampolgárai közötti különbség mutatója 2017-től természetesen szintén pozitív tendenciát mutat (magasabb a ráta a harmadik országbeliek körében). E tendencia többnyire független lehet a Program támogatta projektek hatásától (adatforrás: SO2 I4 mutató).
- Munkanélküliségi rátában megnyilvánuló eltérés: a harmadik országok állampolgárai és a fogadó ország állampolgárai közötti különbség mutatója kiszámításához Magyarországon nincs nyilvántartott adat a harmadik országbeliek vonatkozásában. De ha abból indulunk ki, hogy nagyobb a foglalkoztatottsági ráta, akkor kisebb kell, hogy legyen a munkanélküliségi ráta – figyelembe véve a bevándorlási okokat – a harmadik országbeliek esetében (SO2 I3 mutató).
- Az oktatásból és képzésből lemorzsolódók aránya közötti eltérés mutatójának kiszámításához a harmadik országbeliek vonatkozásában nem tartanak nyilván adatot Magyarországon (SO2 I5 mutató).
- A 30-34 éves felsőfokú végzettségűek arányainak különbségét demonstráló mutató kiszámításához sem tartanak nyilván adatokat a harmadik országbeliek vonatkozásában (SO2 I6 mutató).
- A szegénység vagy társadalmi kirekesztés által veszélyeztetett népesség arányában megmutatkozó különbség sem mutatható be, lévén Magyarországon e dimenzióban sincsenek elérhető adatok a harmadik országbeliek vonatkozásában (SO2 I7 mutató).

A következtetés az lenne, hogy a számok előrelépést mutatnak ezen a területen. Azonban fontos figyelembe venni, hogy a rendelkezésre álló indikátorok relatívak (SO2 I2 és I4). Valószínűleg ezek az eredmények a növekvő, legálisan harmadik országokból munkavállalási céllal érkezők jelentős növekedéséből adódnak, és így az Alap hatékonysága nem megfelelően mutatható ki.

4.1.2.3. Milyen előrelépés történt a tagállamok közötti együttműködés támogatása terén a tagállamok bevándorlási rendszerei integrálásának megőrzése érdekében, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

Az e területen eredetileg tervezett együttműködések a Nemzeti Program utolsó módosítása során kikerültek a Program célkitűzéseiből (SO2 NO3 FP1-FP4). Ezek a következők voltak:

- A migrációval kapcsolatos adatbázisok, statisztikai rendszerek és az érintett hatóságok informatikai rendszereinek fejlesztése.

- Az EU és a nemzeti jogszabályokkal összhangban álló tananyag fejlesztése; módszertani iránymutatások kidolgozása és megvalósítása; a visszatéréssel foglalkozó illetékes hatóságok személyzete számára szakmai eljárások kidolgozása.
- A visszatérési-visszaküldési eljárások fejlesztése tanulmányutak megvalósításával, a jó gyakorlatok megosztásával, tapasztalatcserével, stb.
- A visszatérési politikák és gyakorlatok kialakítását szolgáló kutatási tevékenységek – például a fogvatartás alternatíváinak vizsgálata.

A Program által finanszírozott olyan konkrét projekt nem volt, amely a tagállamok közötti együttműködést célozta volna. Ezt a következtetést az alábbi mutatók támasztják alá:

- A harmadik országok állampolgárainak integrációja érdekében az Alap által támogatott intézkedések eredményeként bevezetett olyan helyi, regionális és nemzeti szakpolitikai keretek/intézkedések/eszközök száma 117 volt a vizsgált periódusban; a 117-ből 2018 után csak kettő teljesült. E mutató komponensei között nincs nemzetközi együttműködés, ami jelzi Magyarország és más tagállamok közötti nemzetközi együttműködések elmaradását (adatforrás: indikátor SO2 C3).
- A harmadik országbeliek integrációjával kapcsolatos, más tagállamokkal folytatott, a Programból támogatott együttműködési projektek száma nulla, mivel ilyen projektet nem terveztek (adatforrás: SO2 C4 mutató).

4.1.2.4. Milyen előrelépés történt a tagállamokban az integrációs és legális migrációval kapcsolatos kapacitásépítés terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

Az integrációs és legális migrációval kapcsolatos kapacitásépítés a Nemzeti Program egy kiemelt célterülete volt. A Nemzeti Program ennek céljait az alábbiakban részletezi:

- hatékony és zökkenőmentes ügyintézés biztosítása a kérelmezési eljárások során;
- a harmadik országbeli állampolgárok adatait kezelő különböző kormányzati intézmények statisztikai rendszereinek és adatgyűjtési folyamatainak fejlesztése a harmadik országbeli állampolgároknak nyújtott jobb szolgáltatások érdekében;
- a közigazgatásban dolgozó tisztviselők, valamint a harmadik országbeli állampolgárokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetek munkatársai migráns-specifikus és interkulturális képzése;
- a harmadik országbeli állampolgárok tisztviselőként vagy önkéntesként való részvétele az integráció területén.

A fenti célokhoz kapcsolódó finanszírozási prioritások a következők voltak:

- A Magyarországon élő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó statisztikai rendszerek fejlesztése, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó adatgyűjtést

célzó statisztikai informatikai rendszerek fejlesztése, a kapcsolódó kormányzati szervezési folyamatok fejlesztése.

- A kapacitások fejlesztése központi, regionális és helyi szinten – például migrációs ügyfélszolgálat létrehozása és működtetése, a harmadik országbeli állampolgárokra összpontosító nem kormányzati szervezetekkel való partnerségek kialakítása és megvalósítása, az integrációs stratégia végrehajtásának elősegítése.
- Kompetenciafejlesztés, képzés, beleértve a harmadik országbeli állampolgárokkal foglalkozó hatóságok (migrációs hatóságok, szociális hatóságok, önkormányzatok stb.) munkatársai számára szervezett, a harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos, interkulturális képzéseket is.

A költségvetési időszakban támogatott projektek közül összesen 4 projekt foglalkozott közvetlenül az említett finanszírozási prioritásokkal:

- HU/2017/PR/0012 - Migránsok a városban: helyi integrációs szolgáltatások fejlesztése Budapesten (SO2-NO3)
- HU/2016/PR/0020 - Szakemberek migráns specifikus és interkulturális képzése (SO2-NO3)
- HU/2017/PR/0014 - Interkulturális képzés a Hivatal regionális igazgatóságain dolgozó ügyintézők számára (SO2-NO3)
- HU/2017/PR/0010 - Tudás - Készség - Attitűd (SO2-NO3)

Az e területen megvalósult projektek a három prioritásból kettőt fedtek le. Egyrészt megvalósult egy olyan fővárosi migrációs ügyfélszolgálat létrehozása és működtetése, amely harmadik országbeli állampolgárokra összpontosított és nem kormányzati szervezetek partnerségében jött létre. Másrészt az e területen megvalósított projektek hozzájárultak a szakemberek migráns specifikus és interkulturális képzéséhez, beleértve a harmadik országbeli állampolgárokkal foglalkozó hatóságokat is.

Egy indikátor demonstrálja a területen történt változásokat:

- Az Alap segítségével integrációs témában képzett személyek száma mutató. E mutató eredeti célértéke 1100 fő volt, melynek csupán 36 százaléka teljesült – 401 fő (adatforrás: indikátor SO2 S21). Ez azt jelenti, hogy ezen a területen jelentős elmaradás realizálódott.

4.1.3. Visszatérés

Hogyan járult hozzá az Alap a tisztességes és hatékony visszatérési stratégiák erősítéséhez, amelyek hozzájárulnak az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez, különös tekintettel a visszatérés fenntarthatóságára és a származási és tranzitországokban történő hatékony visszafogadásra?

A jogszabályi környezet változásai nem csupán a menedékkérők létszámára voltak hatással, hanem a visszatérés hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárok létszámát is befolyásolták. A célcsoport létszámának folyamatos csökkenése nem csak azokat a tervezett intézkedéseket érintette, amelyeknek szolgáltatásait közvetlenül igénybe vette, hanem olyan projekteket is, amelyek közvetetten hatottak a célcsoportra. Például ilyen okok miatt került sor kevesebb kényszerszállító jármű beszerzésére, illetve maradtak el együttműködések harmadik országokkal.

A visszatérések száma az értékelt időszak során folyamatosan csökkent. Így 2014-ben 5 885, 2015-ben 11 750, 2016-ban 10 765, 2017-ben és 18-ban 8 700-8 700, 2019-ben 3 235, 2020-ban és 21-ben 4 500-4 500, 2022-ben 2 500, 2023-ban pedig 6 680 harmadik országbeli állampolgár távozását rendelték el (forrás: Eurostat). Azon harmadik országbeli állampolgárok számának alakulása, akik valóban el is hagyták az országot hasonló trendet követett: 2014-ben 3 440 fő, 2015-ben 5 775 fő; 2016-tól a szám 2020-ig 1 000 alatt maradt (780 – 685 – 875 – 810 – 995 fő); 2021-ben 1 495 fő, 2022-ben 965 fő, 2023-ban 1 140 fő (forrás: Eurostat).

A Program támogatásával, a tervezettek ellenére nem valósultak meg más országokkal, tagállamokkal és (nemzetközi) szervezetekkel való együttműködések a visszatérés területén.

A Program hatékonyan hozzájárult az önkéntes visszatérési programok támogatásával a visszatérési folyamatot kísérő intézkedésekhez, különös tekintettel a visszatérés fenntarthatóságára (HU/2016/PR/0015, HU/2017/PR/0013, HU/2018/PR/0003, HU/2020/PR/0003 - Magyarországi Támogatott Önkéntes Hazatérő, Reintegrációs és Információs Programok).

4.1.3.1. Milyen előrelépés történt a visszatérési eljárásokat kísérő intézkedések támogatása terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

A humánus és hatékony visszatérési és visszafogadási politika az Európai Bizottság fókuszterülete. A Nemzeti Programot kísérő intézkedések támogatási prioritásai is ezt a célt szolgálták:

- Szolgáltatások biztosítása az idegenrendészeti őrizetekben és a közösségi szállásokon – például pszichológiai, szociális segítségnyújtás és jogi segítségnyújtás, tanácsadás, információk terjesztése és az indulás előtti reintegrációs támogatás.

- A meglévő létesítmények fejlesztése (például felújítás, modernizáció, biztonsági rendszer és szükséges felszerelések telepítése); külön figyelmet fordítva a sérülékeny személyek speciális igényeire. Eredetileg tervben volt egy új, többcélú fogva tartási létesítmény létrehozása (amely rugalmasan igazodik a célcsoport szükségleteihez, és rövid távú szállást biztosít a visszatérők számára), azonban a migrációs trendek változásának figyelembevételével, ennek megvalósítása már nem jelentett valós igényt, így a legutolsó Program módosításkor kikerült a Programból.
- Idegenrendészeti eljárás alá vont személyek szállítására szolgáló járművek beszerzése.
- A visszatérési eljárásokban részt vevő szakemberek, valamint az idegenrendészeti központokban vagy közösségi szállásokon dolgozó munkatársak kompetenciáinak fejlesztése, nyelvi képzése.
- A kitoloncolási tevékenységek ellenőrzése és értékelése.

A következő projektek tekinthetők a visszatérési eljárásokat kísérő intézkedéseknek, 2018 után is zajlottak SO3-ban az Alap által támogatott intézkedések:

- HU/2016/PR/0001 - Támogató szolgáltatások idegenrendészeti eljárás alatt állóknak (SO3-NO1)
- HU/2016/PR/0006 - Szakszerűség és kompetencia (SO3-NO1)
- HU/2016/PR/0027 - Migrációs őrizetekkel kapcsolatos bírósági eljárások hatékonyságának fejlesztése (SO3-NO1)
- HU/2016/PR/0028 - Idegenrendészeti eljárás alatt álló személyek biztonságos szállítása (SO3-NO1)
- HU/2020/PR/0002 - A nyírbátori őrzött szállás felújítása (SO3-NO1)

Az összes említett projekt a következő célok elérését szolgálta, amelyek rögzítésre kerültek a Nemzeti Programban: „A zökkenőmentes és humánus visszatérés elősegítése érdekében külön hangsúly kerül a visszatérési eljárásokkal foglalkozó hatóságok tisztviselőinek képzésére. Magyarország célja, hogy speciális szaktudással rendelkező személyzetet tartson fenn, amelyet képzéssel és továbbképzéssel biztosít. Magyarország célja továbbá, hogy fejlessze a hatóságok személyszállítási kapacitását, hogy az irreguláris migránsokat idegenrendészeti központokba és a kitoloncolási helyekre tudja szállítani.”

Az öt megvalósított projekt csak részben járult hozzá az e területen meghatározott célok eléréséhez, amit a következő mutatók támasztanak alá:

- A visszatéréssel kapcsolatos kérdéseket illetően az Alap segítségével képzésben részesült személyek száma 681 fő volt, amely 136 százalékos teljesítést jelentett (adatforrás: SO3 C1 indikátor).

- Az Alapból társfinanszírozott, monitoringozott kitoloncolások száma nulla értéket vett fel (150 volt a célérték), de ilyen célú pályázatkiírásra sem került sor (adatforrás: SO3 C5 indikátor).

4.1.3.2. Milyen előrelépés történt a visszatérési intézkedések (önkéntes és kényszerített) hatékony végrehajtása terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az eléréséhez?

A Nemzeti Program a következő célt fektette le ennek kapcsán: az IOM és más hasonló tevékenységgel foglalkozó szervezetek együttműködésével támogatott önkéntes visszatérési programok megvalósítása, például segítségnyújtás úti okmányok megszerzéséhez; repülőjegyek vásárlása; indulási, átszállási és érkezési segítségnyújtás terén.

Az önkéntes hazatérő, reintegrációs és információs projektek, valamint az idegenrendészeti őrizetben megvalósult projektek keretében 1841 visszatérőt segítettek a Program során. Magyarországon, az önkéntesen hazatérők száma a támogatási időszak alatt összesen 649 fő volt. Az értékelt időszakban 17 050 harmadik országbeli állampolgár kiutasítási végzés alapján tért vissza, és e személyek 3,8 százalékát (a 649 fő) valamely IOM projekt keretében támogatták önkéntes hazatérésében.

A következő mutatók támasztják alá az Alap támogatásával megvalósult (önkéntes és kényszerített) visszatérési intézkedések hatékony végrehajtását:

- Önkéntesen visszatérők száma. Tehát az önkéntesen hazatérők száma, akiknek a visszatérését az Alap társfinanszírozta, a támogatási időszak alatt összesen 649 fő volt; ami a célérték 130 százalékát jelenti (az eredeti cél 2000 fő volt, azonban a szakpolitikai változások a célcsoport csökkenését eredményezték, e miatt a célérték 500 főre módosult).
- A Program keretében nem került sor kényszervisszatéréseket támogató projektek végrehajtására. A Frontex toloncjáratára való mind gyakoribb csatlakozások miatt indokolatlanná vált, hogy a Program továbbra is támogassa a kényszervisszatéréseket (adatforrás: SO3 R3 mutató).
- Az Alap által támogatott önkéntes visszatérések száma a teljes kiutasítási végzést követő visszatérések számához viszonyítva 3,8 százalék volt (adatforrás: SO3 R5 indikátor).
- A hatóság által elrendelt visszaküldések számhoz képest azon harmadik országbeli állampolgárok száma, akik valóban el is hagyták az országot 25 százalék volt a támogatási periódus egészét nézve (8 és 54 százalék között szóródott az egyes évek viszonylatában). Azonban kijelenthető, hogy ez a mutató nem alkalmas az Alap hatékonyságának leírására, mivel azok a személyek, akiket nem vettek őrizetbe, a nélkül hagyták el az országot, hogy az hivatalosan rögzítésre került volna (adatforrás: SO3 mutató I1).

- Az elutasított menedékkérők számára kiadott kiutasítási határozatok: Magyarország ezeket az adatokat nem tartotta nyilván, így következtetéseket sem lehet levonni (adatforrás: SO3 I2 indikátor).
- Az elutasított menedékkérők hatékony visszaküldése: Magyarország nem kezelt ilyen adatokat, így nem lehet következtetéseket levonni (adatforrás: SO3 I3 indikátor).

A Program kizárólag az önkéntes visszatérési programok hatékony végrehajtásához járult hozzá.

4.1.3.3. Milyen előrelépés történt a tagállamok közötti és/vagy a harmadik országok hatóságaival a visszatérési intézkedések terén folytatott gyakorlati együttműködés fokozása terén, és hogyan járult hozzá az Alap ennek az előrelépésnek az eléréséhez?

A benyújtott Nemzeti Programban négy finanszírozási prioritás tartozik a kérdéskörhöz:

- Az érintett hatóságok részére migrációs adatbázisok, statisztikai rendszerek és informatikai rendszerek fejlesztése.
- Az EU és a nemzeti jogszabályokkal összhangban álló tananyag kidolgozása; módszertani iránymutatások megfogalmazása és megvalósítása; a visszatérési ügyekkel foglalkozó illetékes hatóságok munkatársai számára szakmai eljárások kidolgozása.
- A visszaküldési eljárások fejlesztése, többek között tanulmányutak szervezésével, a jó gyakorlatok megosztásával, tapasztalatcserével, stb.
- A visszatérési politikák és gyakorlatok fejlesztését szolgáló kutatási tevékenységek – például a fogvatartás alternatíváinak vizsgálata.

A Felelős Hatóság eredetileg e területen egy produktumot (SO3 C6 indikátor) szeretett volna támogatni és elkészíttetni. Azonban ezen a területen, gyakorlati szinten nem történt releváns intézkedés a vizsgált periódusban. Az Alap nem támogatott olyan projektet, amely a kérdésben említett cél elérését célozta volna.

Elvben, a tagállamok az Alapból finanszírozott közös charterjáratokat szervezhettek volna, azonban például Magyarországon (ahogy más tagállamokban is) a Frontex egyre nagyobb szerepet tölt be e területen.

4.1.3.4. Milyen előrelépés történt a visszatérési kapacitás kiépítése terén, és hogyan járult hozzá az Alap e fejlődés eléréséhez?

Az Alap a visszatérési kapacitás kiépítése terén egy projektet támogatott az értékelte időszak során, ez a HU/2016/PR/0028 - Idegenrendészeti eljárás alatt álló személyek biztonságos

szállítása projekt volt. Ennek keretében 6 speciális rendőrségi jármű beszerzésére került sor, kifejezetten a harmadik országbeli állampolgárok visszaküldési eljárásának alanyai biztonságos szállítása érdekében. Részleteiben ez 4 db, 6 fogvatartott szállítására alkalmas jármű, valamint 2 db 36 ember szállítására alkalmas jármű beszerzését jelentette, hozzájárulva ezzel a célcsoport biztonságos és emberséges szállításához szükséges járműkapacitás növeléséhez. Ezzel az eredeti célkitűzés csupán 33 százaléka teljesült (adatforrás: SO3 C7).

A területen történt előrelépés példája az Alap segítségével a visszatéréssel kapcsolatos témákban képzett személyek számának növekedése. E szakemberek száma a támogatási periódus során 668 volt, ami az eredeti cél 136 százalékát jelentette (adatforrás: SO3 mutató R1).

4.1.4. Szolidaritás

Hogyan járult hozzá az Alap a tagállamok közötti szolidaritás és felelősségmegosztás fokozásához, különösen a migrációs és menekültügyi áramlások által leginkább érintettek felé, többek között a gyakorlati együttműködés révén?

Magyarország a migrációs és menekülthullám egyik leginkább érintett országa volt 2015-ben, majd 2022-23-ban, ezért Magyarország érdekelt volt a hatékony megoldások kidolgozásában, annak érdekében, hogy a menedékjogi és átmeneti védelem iránti kérelmek magas számát kezelni tudja, és megfelelő szolgáltatást biztosítson a célcsoport számára. Azonban Magyarország nem erősítette a nemzetközi együttműködését ezen a szakterületen, így a Program az egy áttelepítési projekten (HU/2016/RP/0001 - Nemzeti áttelepítési program) kívül nem járult hozzá a szolidaritás erősítéséhez.

4.1.4.1. Hogyan járult hozzá az Alap a menedékkérők áthelyezéséhez (áthelyezés az (EU) 2015/1523 (1) és az (EU) 2015/1601 (2) tanácsi határozat szerint)?

Magyarország nem vett részt a relokációs kvóta-rendszer megvalósításában.

4.1.4.2. Hogyan járult hozzá az Alap a nemzetközi védelmet élvező személyek tagállamok közötti áthelyezéséhez?

Magyarország nem vett részt a relokációs kvóta-rendszer megvalósításában.

4.2. Hatékonyság

Az Alap általános célkitűzései ésszerű költséggel valósultak-e meg?

A Program általános célkitűzései ésszerű költséggel valósultak meg a rendelkezésre álló információk és a vizsgált irányítási eljárások alapján. Az értékelés az alábbi tényezők mentén támasztja alá ezt a megállapítást: a pályázatok pénzügyi elbírálásának szigorú szabályai biztosították, hogy az elszámolható költségek ésszerűek legyenek. Ez az elem garantálta, hogy a projektek nem költek túl. A költséghatékonyság biztosítását szolgálta például a túlbecsült költségek kiszűrése (kötelező közbeszerzési eljárások az 1 millió forintot meghaladó tevékenységek esetében), a bérek piaci árakhoz történő kiigazítása, a közvetett költségek átalánydíja (előírt 7 százalékos átalánydíj), valamint az időszak második felében számos költség (például lakhatás és megélhetés, nyelvtanulás, bérköltség) vonatkozásában bevezetett egységköltség elszámolás is. Ez utóbbi az Audit Hatóság által ellenőrzött, megalapozott módszertanon nyugszik. A Program eredményeit a felhasznált pénzügyi és humán erőforrások tekintetében több mechanizmus is elősegítette: a szigorú pályázati követelményrendszer mellett, ki kell emelni az Értékelő Bizottság szerepét a pályázatok értékelése és racionalizálása vonatkozásában. Az Értékelő Bizottság a költségek költséghatékonyságának elemzése mellett az ésszerű költségek biztosítása érdekében jogosultsággal rendelkezett a túltervezett költségek csökkentésére is. A pénzügyi források allokációjának hatékonyságát szolgálta projektszinten a már említett 7 százalékos átalánydíj (a kedvezményezettek közvetett költségei) és a projektmenedzsmentre fordítható 8 százalék alatt maradó költségek. A Program szintjén pedig a technikai segítségnyújtásra fordítható, maximum a teljes költségvetés 2,68 százalékát elérő költség biztosította a pénzügyi források allokációjának hatékonyságát.

Terepmunkánk idevágó tapasztalata, hogy a kérdezett kedvezményezettek többsége szerint az Alap által finanszírozott projektek szakmailag magas szintű megvalósítást tettek lehetővé. Azonban egyes projektek eredményességét csökkenthették például a költséghatékonyság biztosítását szolgáló közbeszerzési eljárások (elhúzódó eljárások esetén), valamint bizonyos projektek szempontjából a rugalmatlan költségelszámolás.¹¹

¹¹ Ez a nehézség kifejezetten az Alap SO3 területén megvalósult visszatérés célú projektek kapcsán jelentkezett, az időszak kedvezőtlen pénzügyi folyamatai következtében (infláció, árfolyamváltozás).

4.2.1.1. Milyen mértékben sikerült az Alap eredményeit a felhasznált pénzügyi és humán erőforrások ésszerű költségei mellett elérni?

A Program eredményeit a felhasznált pénzügyi és humán erőforrások ésszerű költségei vonatkozásában a fent részletezett mechanizmusok segítették elő. Arra a kérdésre, hogy milyen mértékben sikerült az Alap eredményeit a felhasznált pénzügyi és humán erőforrások ésszerű költségei mellett elérni, az 514/2014/EU rendelet előírásait¹² követve igyekszünk válaszolni. A vonatkozó rendelet a Nemzeti Program hatékonyságának értékelésére több mutató közötti kapcsolat elemzését is előírja.

1. mutató: A Felelős Hatóságnál, a Kijelölt Hatóságnál és az Ellenőrző Hatóságnál dolgozó, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA) végrehajtásán munkálkodó teljes munkaidős alkalmazottak száma kulcsfontosságú mutató az adminisztratív hatékonyság értékeléséhez. Ez a szám összehasonlításra kerül a végrehajtott projektek számával, valamint az adott pénzügyi évre igényelt összegekkel (lásd az 1. táblázatot a Mellékletben).

A fenti mutató ennek megfelelően az adminisztratív hatékonyságot az erőforrás-hatékonyság és a pénzügyi hatékonyság tükrében vizsgálja. Az adminisztrációs kapacitás folyamatosan növekedett 2014-től (1,08) 2019-ig (13,61), majd 2020–2023 között stabilan magas szinten (13 körül) maradt, mielőtt 2024-ben (6,18) visszaesett. Az adminisztrációs kapacitás növekedése az adminisztráció bővülő feladatainak kezelését mutatja. A projektszám 2017-ben érte el a csúcspontját (51 projekt), de 2019 után folyamatosan csökkent, és 2024-ben mindössze 5 projektet jelentettek. Meg kell jegyezni, hogy az időszak második felében előtérbe kerültek a komplex intézkedéseket megvalósító projektek, a korábbi egy-egy intézkedésre fókuszáló projektekkel szemben, ami indokolhatja a magas szinten (13 körül) maradt adminisztrációs kapacitást. Az igényelt támogatási összegek jelentős ingadozást mutattak: 2016-ban (1,68 millió €) emelkedtek, majd 2022-ben és 2023-ban tetőztek (6,18 millió €), mielőtt 2024-ben visszaestek (0,93 millió €). A 2024-es év vonatkozásában az alacsony támogatási igény nem tükrözi az adminisztráció tényleges terheit, mivel a zárási feladatok jelentős költségeket generálhattak.

Az ideálisnak mondható évek meghatározásához azokat az időszakokat vizsgáljuk, amikor az alkalmazottak száma, a projektek száma és az igényelt támogatási összeg közötti kapcsolat a legkiegyensúlyozottabb volt. Az időszak vonatkozásában a 2017-es és 2022-es évek tűnnek a legkiegyensúlyozottabbnak: míg 2017-ben magas projektszám mellett megfelelő volt az

¹² 514/2014. sz. horizontális rendelet 55. cikkének (3) bekezdése.

adminisztrációs terhelés,¹³ addig 2022-ben kevesebb, de komplexebb (illetve nagyobb volumenű) projekt, magas pénzügyi hatékonyság mellett valósult meg.¹⁴

2. mutató: Technikai segítségnyújtás, plusz a projektek adminisztratív (közvetett) költségei a pénzügyi évre igényelt pénzeszközök összegéhez képest (lásd a 2. táblázatot a Mellékletben)

Ez a mutató annak megítélésében segít, hogy az Alapot hatékonyan kezelik-e, illetve, hogy az adminisztratív költségek arányosak-e a támogatott projektek hatásaival. A 16-24-es időszak vonatkozásában rendelkezésre álló arányszámok ingadozása az évek között azt mutatja, hogy az adminisztratív költségek mennyire változtak a Program forrásai felhasználásának függvényében. Az évek során tapasztalt alacsonyabb százalékok jobb hatékonyságot és kisebb adminisztrációs terhet tükröznek. A kiugró arányszámok között szerepelnek extrém alacsony (0%) és extrém magas (99,08%; 73,86%) értékek.

A 2016-17, és 2022-es évek 0 százalékos adminisztratív költsége elsősorban költséghatékony megoldásnak tűnhet, de a teljes hiány kérdéseket vet fel. Utalhat arra, hogy az adminisztráció ezekben az években jelentős mértékben támaszkodott nemzeti forrásokra, de akár arra is, hogy adatkezelési és jelentési hiányosságok vagy jelentési sajátosságok¹⁵ állnak az aránytalanság mögött. Különösen annak fényében érdemel figyelmet a 16-17 és 22-es év, mert viszonylag magas összegű támogatás igénylése¹⁶ mellett nem került sor adminisztrációs költségek jelentésére.

Kiugróan magas az adminisztratív költségek aránya a 18-as (99,08%) és a 24-es években (73,86%). A 2018-as évben az adminisztratív és technikai költségek szinte megegyeztek az igényelt támogatás összegével. Feltételezhető, hogy az eset rendkívüliségében szerepe lehetett az ezt megelőző két évnek (16-17) is, amikor viszonylag magas összegű támogatás igénylése mellett nem került sor adminisztrációs költségek jelentésére.¹⁷ Árnyaltabb magyarázathoz juthatunk, ha figyelembe vesszük azt is, hogy az ebben az évben igényelt

¹³ Adatokkal alátámasztva a 2017-es év így írható le: teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak = 8,66; projektek száma = 51; igényelt támogatás = 2 001 569,35 €. Ezek alapján a teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak per projekt arány: 0,17 (8,66 / 51), ami alacsony, tehát hatékony adminisztrációt jelez. Valamint az igényelt támogatás per teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak: 231 141 € (2 001 569,35 € / 8,66), ami mérsékelt érték.

¹⁴ Adatokkal alátámasztva a 2022-es év így írható le: teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak = 13,22; projektek száma = 9; igényelt támogatás = 6 186 781,71 €. A teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak per projekt arány: 1,47 (13,22 / 9), ami magasabb, de a komplex projektek miatt érthető. Az igényelt támogatás per teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak: 467 956 € (6 186 781,71 € / 13,22), ami magas érték, jelezve a pénzügyi hatékonyságot.

¹⁵ Például abban az esetben, ha az Alap szabályozása lehetővé tette, hogy bizonyos években az adminisztratív költségek elszámolása más időszakokra tolódjon át

¹⁶ A 22-es év különösen kiemelendő, mivel ez az egyik legmagasabb támogatási összeg az évek során (jelentett adminisztratív költségek nélkül).

¹⁷ Amennyiben az Alap szabályozása lehetővé tette, hogy a 16-17-es évek adminisztratív költségei 2018-ban kerültek elszámolásra.

támogatás rendkívül alacsony érték (155 969,40 euró) a többi évhez képest. Ugyan mindeközben viszonylag sok projektet (43) hajtottak végre, de ezek alacsony költségvetésűek voltak és a munkafolyamatok adminisztrációs oldala jelentős erőforrásokat igényelt (magas teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak: 10,02).

A 24-es évben az adminisztratív és technikai költségek aránytalanságában (73,86%) – a 18-as évhez hasonlóan – szerepe lehetett a jelentősen csökkent támogatási igénynek (930 545,83 euró). Az implementált projektek száma jelentősen visszaesett (5),¹⁸ és ugyan a teljes munkaidős alkalmazottak száma is csökkent, de nem arányosan az igényelt támogatással. A fő ok valószínűleg a csökkent támogatási igénnyel hozható összefüggésben, ami elsősorban abból fakadt, hogy a 24-es év első negyedében (március 31.) lezárult a projektek végrehajtása. Ennek megfelelően feltételezhető, hogy ez torzította a teljes munkaidős adminisztratív alkalmazottak és az igényelt források arányát. Ezen felül, a megvalósított projektek komplexitása okán valószínűsíthető, hogy a kevesebb projekt nem feltétlenül jelentett kevesebb adminisztrációs teherrel járó feladatot, különösen azért, mert az adminisztráció költséghatékonysága nehezebben értékelhető rövidtávon.¹⁹ És végül, a 24-es év vonatkozásában az is felmerül, hogy az időszak utolsó évében, az adminisztratív költségek magas aránya nagy részben a program lezárásához kapcsolódó plusz adminisztratív terhekből adódott.

3. mutató: Az Alap felhasználási aránya, azaz a tagállam által benyújtott elszámolások összege a Nemzeti Programra elkülönített pénzeszközök teljes összegéhez képest (lásd a 3. táblázatot a Mellékletben).

Az Alap felhasználási aránya azt mutatja meg, hogy a tagállam milyen mértékben használta fel a rendelkezésére álló forrásokat a Nemzeti Program megvalósításához. A magas felhasználási arány azt jelzi, hogy a tagállam hatékonyan használta fel a rendelkezésre álló forrásokat. Míg az alacsony felhasználási arány ennek ellenkezőjét jelzi, hogy a tagállam kevésbé hatékonyan használta fel a rendelkezésre álló forrásokat.

Az Alap felhasználása során az ideális cél a lehető legmagasabb felhasználási arány elérése, amely ugyanakkor a szabályszerűség, hatékonyság és eredményesség követelményeinek²⁰ is megfelel. Az értékelt időszak végére Magyarország esetében ez az arányszám elérte a 84,5 százalékot, ami viszonylag jó felhasználási arálynak tűnik, különösen, ha számításba vesszük az Alap környezetének jelentős megváltozását. Azonban, ha éves bontásban követjük az arányszám alakulását, akkor kevésbé tűnik ideálisnak az Alap felhasználási aránya. A Beavatkozási logika fejezetben kifejtésre kerültek mindazok az események (például menekültügyi jogszabályváltozások, intézményrendszer átalakítása), melyek hatással voltak az Alap működésére. Így itt csak utalnánk arra, hogy az Alap felhasználásában jelentkező aránytalanságok oka elsősorban a projektek meghiúsulásában keresendő. Jól látszik, hogy az

¹⁸ Ugyanakkor 13 projekt zárult a 24-es évben.

¹⁹ Az időszak 23-24-es négy komplex projektjének időtartama átlagosan nem érte el az egy évet (9,5 hónap).

²⁰ A projektek jól tervezettek és végrehajtottak, a források elosztása összhangban van a célkitűzésekkel.

Alap felhasználási arányában a 18 és 19-es év a mélypont, ami egybeesik az SO1 területen néhány pályázati kiírás visszahívásával, illetve az SO2-t érintő pályáztatási szünettel. A megváltozott szakpolitikai környezet a Nemzeti Program indikátorainak teljesítését nagymértékben csökkentette, szintén hozzájárulva az Alap tervezettnél alacsonyabb felhasználási arányához. A projektek meghíúsulásának fő oka mellett meg kell említeni a projektek késedelmeit is. Az alacsony felhasználási arány vonatkozásában ezzel az okkal leginkább az időszak elején kellett számolni. Ahogy írtuk korábban, a projektek szerződéskötése és megvalósítása az elhúzódó informatikai fejlesztések miatt nem kezdődött el időben. Ez mutatkozik meg abban, hogy valójában csak 2016-ban kezdődött meg az Alap első kétéves programozása. Az időszak eseményeinek és hatásának ismeretében kijelenthető, hogy az Alap felhasználási arányának gondos monitorozása sem jelenthetett volna kiegyensúlyozottabb arányszámokat.

Az Alap felhasználási aránya vonatkozásában meg kell említeni a 2022-23-as évek költségét, amely a teljes időszak alatt felhasznált összeg közel 40 százalékát jelentette. Ezt az Alap felhasználási aránya vonatkozásában kiemelt két évet az ukrajnai menedékesek befogadása és ellátása határozta meg.

4.2.1.2. Milyen intézkedéseket vezettek be a csalások és egyéb szabálytalanságok megelőzésére, felderítésére, jelentésére és nyomon követésére, és hogyan teljesítettek?

A csalások és szabálytalanságok megelőzésére, felderítésére, jelentésére és nyomon követésére az alábbi intézkedéseket vezette be a Felelős Hatóság: a megelőző intézkedések keretében képzéseket és tájékoztatást tartott a munkatársai és a kedvezményezettek számára a csalás felismeréséről és elkerüléséről. Továbbá a Hatóság gondoskodott a közbeszerzési szabályok betartatásáról, valamint kockázatalapú ellenőrzéseket végzett (a legnagyobb kockázatú projektek azonosítására). A csalások és szabálytalanságok felderítésére a projekt-előrehaladási jelentések elemzésével (adateltérések vagy szabálytalanságok feltárása), valamint helyszíni ellenőrzések végzésével válaszolt. A szabálytalanságok kezelésére munkatársat jelölt ki. A csalások és szabálytalanságok nyomon követésére egyrészt javító intézkedéseket hajtott végre: kisebb dokumentációs hiányosságok esetén javaslatokat tett azok kijavítására, és ezek végrehajtását ellenőrizte. Másrészt, súlyos szabálytalanság esetén (például egy projekt céljainak veszélyeztetésekor) szankciókat alkalmazott (például megtagadta a nem jóváhagyott költségek kifizetését). És végül, a Felelős Hatóság a 135/2015. (VI. 2.) Kormányrendelet alapján köteles volt büntetőeljárást kezdeményezni csalás gyanúja esetén.

A csalások és egyéb szabálytalanságok megelőzésében és hatékony kezelésében kiemelt szerep jutott a projektfelügyelőknek, akik közvetlen kapcsolatban voltak a

kedvezményezettekkel. Feladataik közé tartozott a projektek pénzügyi-szakmai felügyelete és ellenőrzése. Vizsgálták a projektek megvalósulását a magyar és európai uniós jogszabályoknak való megfelelés, valamint a kedvezményezettekkel létrejött megállapodások szempontjából. Továbbá a kedvezményezettek által benyújtott projekt végrehajtására vonatkozó időközi projektjelentések és a zárójelentés ellenőrzését és elemzését is ők végezték. Szükség esetén további alátámasztó dokumentumokat kérhettek, illetve helyszíni ellenőrzést, úgynevezett monitoring látogatást is végeztek. A monitoring látogatás ugyan nem ellenőrzésre irányult, hanem inkább a felmerülő problémák megoldására koncentrált, de kétségtelen, hogy nagy szerepe lehetett a szabálytalanságok megelőzésében. Az időszak utolsó éveiben a monitoring látogatás plusz ellenőrzési funkcióval egészült ki, egy egyszerűsített egységköltség bevezetése okán. Ennek keretében a projektmenedzser interjút készített az egyszerűsített költség alapján elszámolt lakhatási megélhetési támogatásban részesültekkel.²¹ Ezek az interjúk igazolták, hogy ez a szolgáltatás tényleg eljutott az adott célcsoport tagjaihoz, továbbá arra is rálátást engedtek, hogy ez milyen szakmai színvonalon valósult meg.

A helyszíni ellenőrzéseket az Európai Bizottság végrehajtási rendeletének általános ellenőrzési elveivel, valamint a Felelős Hatóság Ellenőrzési Stratégiájával összhangban hajtották végre. Ezeket az ellenőrzéseket a Felelős Hatóság éves ellenőrzési tervének alapján, kockázatelemzésre és reprezentativitási kritériumoknak való megfelelésre alapozva végezték el. A helyszíni ellenőrzések során különös figyelmet fordítottak a projekt megvalósításának felügyeletére, számlák és egyéb hiteles könyvelési dokumentumok ellenőrzésére, valamint a nemzeti és uniós szabályok betartásának felügyeletére.²²

A 2016-2023-as ellenőrzési periódus tapasztalatai azt mutatják, hogy ugyan jelentős számban fordultak elő szabálytalanságok, az ellenőrzési rendszer hatékonynak bizonyult a szabálytalanságok feltárásában és korrekciójában. Egyes projekttypusoknál az ellenőrzések kevesebb szabálytalanságot tártak fel az elemzett időszakban: ide tartoztak a kisebb volumenű, adminisztrációs szempontból egyszerűbb projektek (például közösségépítő és kulturális programok, mentálhigiénés és pszicho-szociális támogatások). A nagyobb volumenű, adminisztrációs szempontból bonyolultabb projektek vonatkozásában az ellenőrzések általában több szabálytalanságot tártak fel. A legproblémásabb projekttypusok között találjuk az infrastruktúra-fejlesztési projekteket, valamint a képzési és oktatási programokat. Míg az előbbi esetében gyakran merültek fel problémák a közbeszerzési eljárások szabályszerűségével kapcsolatban, addig az utóbbinál gyakoriak voltak a költségelszámolási hibák és a nem megfelelő dokumentáció. A programozási időszakban a 2019-es és a 2021-es év tekinthető a legproblémásabb évnél a feltárt szabálytalanságok vonatkozásában. Az évek előrehaladtával több területen mutatkozott javulás: főként a dokumentáció és nyilvántartás, valamint a pénzügyi elszámolások terén. A beszerzési

²¹ A vonatkozó módszertan alapján, legalább félévente 2 szűrőpróba-szerűen kiválasztott érintettel interjút kell készíteni.

²² Különös tekintettel az alábbiakra: kiadások elszámoltathatósága, közbeszerzési szabályok, állami támogatások, esélyegyenlőség, információ és nyilvánosság, szabálytalanságok megelőzése, felismerése és helyesbítése.

eljárások esetében ugyan továbbra is jelentős kihívások maradtak, az évek során itt is csökkent a szabálytalanságok száma. A javuló trendek egyrészt azt jelzik, hogy az ellenőrzési rendszer és a megelőző intézkedések hatékonyabbá váltak, másrészt tükrözik a kedvezményezettek tapasztalatának növekedését.

4.3. Relevancia

Megfeleltek-e az Alapból finanszírozott beavatkozások célkitűzései a tényleges szükségleteknek?

A kérdésre nem lehet egyféle választ adni az időszak egésze vonatkozásában. Egyrészt a 2015-ös migrációs válságra adott kormányzati válasz olyan menekültügyi jogszabályváltozásokat és intézményrendszer átalakításokat hozott, melyek eltértek a Nemzeti Programban 2013-14-ben meghatározott beavatkozások célkitűzéseitől. A kormányzati intézkedések hatása az SO1 (befogadás – menekültügy) vonatkozásában már 2016-tól olyan változást hozott, amely a célcsoport számának radikális csökkenéséhez vezetett. Az Alapból finanszírozott beavatkozások a megváltozott körülmények között a tényleges szükségleteknek megfelelően igyekeztek reagálni a helyzetre (például Tranzitzőnákban nyújtott szolgáltatások fejlesztése – HU/2017/PR/0019, HU/2018/PR/0002, HU/2018/PR/0007). Az időszak alatt folyamatosan csökkent a célcsoport száma, ami az SO1 mellett érintette az SO3 (visszatérés) keretében finanszírozott beavatkozásokat is. Az érintett beavatkozások ugyan valós szükségletekre reagáltak, de ezt egyre szűkebb kör vonatkozásában tudták csak megtenni.

Másrészt a 2015-ös migrációs válságra adott válasz az időszak első éveiben kevésbé érintette a Nemzeti Program SO2 területét (legális migráció – integráció), vagyis kijelenthető, hogy az időszak első felében (2015-18 júniusáig) finanszírozott beavatkozások célkitűzései megfeleltek a harmadik országbeli állampolgárok tényleges integrációs szükségleteinek (például nyelvi képzés, lakhatási és munkaerő-piaci támogatás). Az időszak második felében azonban csupán egy-egy konkrét szűkebb csoport (például az Afganisztánból kimenekítettek – HU/2020/PR/0005 - Integrációs program szociálisan rászoruló harmadik országbeli állampolgárok részére) valós szükségleteire adott választ a Program. Ezen kívül, a harmadik országbeli állampolgárok integrációs szükségleteire reagáló pályázatok nem kerültek kiírásra az időszak legvégéig. Az Alap integrációs területének passzivitása egybeesik a rövid életű integrációs támogatási rendszer megszüntetésével.²³

²³ 2014-től kezdve egy új, egységesített integrációs támogatási rendszert vezettek be Magyarországon, amely lehetővé tette a nemzetközi védelemben részesülők számára, hogy pénzügyi támogatásban részesüljenek

Változást csak a 2022-2024. március 31-ig tartó időszak hozott, amikor a nagyszámú ukrán menedékes valós szükségleteire reagáló beavatkozásokra nyíltak pályázati felhívások. Az ukrán válság az Alap mindhárom területét (SO1-SO2-SO3) aktiválta, ami a menekültügy, az integráció és a visszatérés területén egyaránt, tényleges szükségleteknek megfelelő Alapból finanszírozott beavatkozásokat eredményezett.

Összességében így, a teljes időszak vonatkozásában, a megváltozott helyzet miatt az Alap által finanszírozott beavatkozások csak részben tudtak reagálni a tényleges igényekre.

4.3.1.1. A tagállam által a Nemzeti Programban meghatározott célkitűzések megfeleltek-e a megállapított igényeknek?

A 2013-14-ben íródott Nemzeti Program számos módosításon ment keresztül az időszak során. Az alapvető változás a 2015-ös migrációs válság hatására történt (NP 2016), és a menekültügy területén érezte elsőként a hatását. Ez később hatással volt a visszatérési intézkedésekre, valamint az integráció területére is kihatott. A Nemzeti Program célkitűzései csak nagy vonalakban követték le a vonatkozó szakpolitikákban bekövetkező változások irányait, és egy szűkebb mozgástérben igyekeztek a megállapított igényeknek megfelelni.

A menekültügy – befogadás (SO1) vonatkozásában például nyilvánvaló, hogy a Magyarországra érkező menedékkérők megfelelő befogadási feltételeit szolgálta az eredeti Nemzeti Programban tervezett kapacitásbővítés. A szakpolitikai fordulat nyomán, a menedékkérők tranzitónákban való elhelyezése új helyzetet teremtett, mely a meglévő intézményrendszer fejlesztése helyett a tranzitónákban jelentkező igényeknek megfelelő célkitűzésekre összpontosított. A Nemzeti Programban meghatározott célkitűzések megfeleltek a tranzitónákban megállapított igényeknek (például tolmács, pszicho-szociális szolgáltatások nyújtása).

A legális migráció – integráció (SO2) vonatkozásában a 2014-es Nemzeti Program egyik célkitűzése a befogadóbb társadalom megteremtése, mely lehetővé teszi, hogy az újonnan érkezők élhessék saját kultúrájukat, gyakorolhassák nyelvüket és hagyományaikat összhangban Magyarország és az Európai Unió jogrendjével és értékeivel. Ez a célkitűzés még a 2016-os módosításban is szerepelt, és az ezt szolgáló konkrét intézkedések megfeleltethetők a harmadik országbeli állampolgárok integrációs szükségleteinek (például nyelvi képzés, lakhatási támogatás, pszicho-szociális és munkaerőpiaci támogatás, interkulturális közösségi programok). A Nemzeti Program későbbi módosításaiban ugyan továbbra is jelen vannak általános célként, de kevésbé jelenik meg ezek megvalósítása, ami leképezte az SO2 területen folyó integrációs célú intézkedések szüneteltetését.

integrációs szerződés keretében. Azonban 2016-tól új integrációs támogatások már nem voltak elérhetők az érintettek számára.

A visszatérés (SO3) vonatkozásában a 2014-es Nemzeti Program célja, hogy biztosítsa a visszatérési rendszerek humánus és fenntartható kereteit, vagyis a kényszervisszatérések hatékony végrehajtása mellett nagy hangsúlyt fektetett az önkéntes visszatérési programok támogatására (beleértve a reintegrációs támogatásokat is). A 2015-ös migrációs válságra adott válasz a visszatérés területén is csökkenő létszámokat eredményezett. Az őrzött szállások tervezett kapacitásbővítésére ennek következtében nem is került sor, viszont egy idegenrendészeti őrizet felújítására és átalakítására (nyírbátori idegenrendészeti őrizet) került sor a Scheval ellenőrzéssel összefüggésben. Az önkéntes visszatérési projektek a teljes időszakban működtek, és megfeleltek a csökkenő létszámú célcsoport humánusabb és hatékonyabb visszatérési igényének.

Ahogy fentebb már érintettük, az ukrainai menedékesek magyarországi megjelenése lehetőséget teremtett arra, hogy a Nemzeti Programban meghatározott célkitűzések forrásait Magyarország ismét széleskörűen mobilizálja. A Nemzeti Program ukrainai menedékesekre vonatkozó célkitűzései megfeleltek a megállapított igényeknek.

4.3.1.2. Milyen intézkedéseket hozott a tagállam a változó igények kielégítésére?

Az időszak során, a területen jelentkező igények elsősorban a migrációs politika következtében változtak. Például a befogadás – menekültügy (SO1) területét érintő jogszabályváltozás nyomán történt intézményrendszer átalakítás (például befogadóállomások bezárása, tranzitóna rendszer) következtében elvesztette relevanciáját a Nemzeti Programban tervezett férőhely kapacitásfejlesztés, ami új befogadóállomás és zárt létesítmény építésére vonatkozott, és ezért a vonatkozó pályázati kiírás visszavonásra került. A befogadási feltételek biztosításának ennek megfelelően a Felelős Hatóság által a tranzitónákra kiírt pályázatokban kellett megfelelni 2020. júniusig.²⁴

A menekültügyi és migrációs szakpolitikai változások hatásait a Program nem tudta teljes mértékben lekövetni. A projektmegvalósítások szintjén ez számos esetben hatással volt a projektek hosszára, és indikátorszám csökkentéssel/forrásvesztéssel járt az SO1 és az SO3 vonatkozásában is.

Az SO2 vonatkozásában a legfőbb nehézség abból fakadt, hogy a Felelős Hatóság hosszabb ideig nem írt ki integrációs célú intézkedést. 2018-at követően (HU/2020/PR/0001 – Nyitott Paks; HU/2020/PR/0005 – Integrációs program szociálisan rászoruló harmadik országbeli állampolgárok részére) csupán két esetben került sor integrációs célú pályázatok kiírására, majd, az ukrainai háború teremtett olyan helyzetet az időszak végén, amely alapján a Felelős

²⁴ Az Európai Unió Bírósága döntését követően a projektek helyszíne változott, és a tranzitónákról a befogadóállomásokra módosult.

Hatóság a változó igényeknek megfelelően az első befogadáshoz, illetve a beilleszkedéshez kapcsolódó intézkedések támogatására írt ki pályázatokat.

Az időszak tekintetében, a változó igények kielégítésére hozott intézkedések vonatkozásában kiemelkedik az ukrainai menekültek tömeges megjelenésére született válasz. A Felelős Hatóság az Alap mindhárom területére kiterjedő intézkedései hatékonyan támogatták az ukrainai menedékesek célcsoportját. Az SO1 keretében például az alábbi intézkedésekre került sor: segélypontok működésének, ideiglenes szálláshelyek igénybevételének, támogatása, adminisztratív támogatás; az SO2 keretében a menedékesek lakhatási-megélhetési támogatása, és az SO3 keretében az Ukrajnából érkező harmadik országbeli nem ukrán állampolgárok önkéntes hazatérését támogatták.

4.4. Koherencia

4.4.1. Koherencia más uniós forrásokból finanszírozott programokkal

A Nemzeti Programban kitűzött célok összhangban voltak-e az uniós forrásokból finanszírozott és hasonló munkaterületekre vonatkozó programokban kitűzött célokkal?

A félidős értékelésben megállapítottak érvényesek a koherencia vonatkozásában, vagyis az értékelt időszak egészét tekintve sem volt más uniós forrásból finanszírozott és hasonló szakterületre irányuló program Magyarországon. Ennek megfelelően a koherencia nem releváns kérdés az Alappal és az általa támogatott projektekkal kapcsolatban. Egyéni összeférhetetlenségekről vagy párhuzamos finanszírozásról sincs információ az Alap és egyéb uniós forrásokból finanszírozott programok esetén. Az MMIA Nemzeti Programnak egyedi célkitűzései vannak, melyek függetlenek az egyéb tervezési dokumentumokban meghatározott céloktól. Ugyan vannak olyan közös területek, amelyek az MMIA és az ESB Alapok (például ERFA, ESZA) esetében is a megvalósított célok között szerepelnek. Ilyenek például a hátrányos helyzetű személyek társadalmi felzárkóztatásának támogatása, amely csoportba bele tartoznak a nemzetközi vagy átmenti védelembe részesültek is (a képzés és foglalkoztatás támogatása, helyi kapacitásfejlesztés), azonban ezekbe a programokba leginkább a nyelvi akadályok miatt az MMIA célcsoportja nem tud bekapcsolódni.

4.4.1.1. A programozási szakaszban elvégezték-e és figyelembe vették-e más, hasonló célú beavatkozások értékelését?

Ahogy fent kifejtettük, a programozási időszakban nem voltak más, uniós forrásból finanszírozott hasonló célú beavatkozások. Egyéb forrásból megvalósuló, a Program intézkedéseire hasonló célú beavatkozások vonatkozásában érdemes megemlíteni az időszak végén történeteket. Az ukrajnai menekülthullámra válaszul az állam (például a Karitatív Tanács közreműködésével) és az MMIA beavatkozásai mellett több hasonló célú beavatkozás is történt nemzetközi szervezetek (például UNHCR, IOM, Nemzetközi Vöröskereszt, United Way Magyarország) támogatásával. Mivel a menekülthullám kezelése során nem alakult ki olyan központi mechanizmus, amely minden érintett szereplőt hatékonyan integrált volna, így ezeknek a beavatkozásoknak a megismerése, illetve értékelése sem lehetett teljeskörű. A szakértői interjúkban elhangzottak alapján a Felelős Hatóságnak jelentős többletmunkát jelentett 2022-ben, közvetlenül a menekültek tömeges érkezését követően annak felgöngyölítése, hogy miként működik az ukrajnai menekültek befogadása és ellátása, annak érdekében, hogy mely területekre, igényekre reagálva tegyenek közzé pályázati felhívásokat.

4.4.2. Koherencia az Alap végrehajtása során

4.4.2.1. Létrehoztak-e koordinációs mechanizmusokat az Alap és más, hasonló célú beavatkozások között a végrehajtási időszakra?

Ahogy utaltunk rá fent, más hasonló célú (egyéb forrásból megvalósuló) beavatkozások csak a programozási időszak végén bekövetkező orosz-ukrán háború nyomán történtek. Azonban, olyan az állam (beleértve az Alapot is) által létrehozott központi koordinációs mechanizmus nem létezett, amely minden érintett szereplőt integrált volna az ukrajnai menekültek támogatása vonatkozásában.

Az orosz-ukrán háborúval összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet nyomán a Karitatív Tanács, Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanács (NHKT) néven folytatta tevékenységét, és kiegészült a Belügyminisztérium, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért Felelős Államtitkársága képviselőivel. Ez az átszervezés annak érdekében történt, hogy a szervezet hatékonyabban koordinálhassa a veszélyhelyzetben szükséges humanitárius segítségnyújtást és támogathassa a rászorulókat. Bár a Karitatív Tanács tagjai lefedik a legnagyobb hazai karitatív szervezeteket, az ukrajnai menekültek támogatásában számos más civil és nemzetközi szervezet, valamint egyház is részt vett, melyek reprezentációja nem volt biztosított az NHKT-ban.

Eközben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) az ukrajnai menekültválságra adott válasz keretében olyan egyeztető fórumot hozott létre, amely elviekben széles körben biztosította az érintett szervezetek és intézmények részvételét (a nemzetközi szervezetek mellett, kormányzati szervek, civilszervezetek és egyházi szervezetek is képviseltették magukat). A menekültek támogatására és integrációjára fókuszáló különböző munkacsoportokon (lakhatás, oktatás, munkaerőpiac, egészségügy stb.) való részvétel hasznos volt ugyan, de időigényes, és koordinációs szerepet kevésbé töltött be.²⁵

4.4.2.2. Az Alapon keresztül végrehajtott intézkedések összhangban voltak-e más, hasonló célú beavatkozásokkal, és nem álltak-e azokkal ellentétben?

Ahogy ezt írtuk korábban, az időszak nagy részében nem volt más hasonló beavatkozás, ezért a 2022. február 24-ét megelőző intézkedések vonatkozásában ez a kérdés nem releváns. Az ukrajnai menekültválság vonatkozásában az Alapon keresztül végrehajtott intézkedések az Alap mindhárom területét érintették. Elmondható, hogy ezek az intézkedések összhangban voltak más, hasonló célú beavatkozásokkal. Az összhangon túl, az Alap egyes intézkedései hiánypótló szolgáltatásokat is megvalósítottak (például: HU/2020/PR/0013 – Strázsa Tanya – Az Ukrajnából menekült fogyatékkal élő emberek beilleszkedéséért).

²⁵ Erre válaszul, a civil szervezetek hasonló célú beavatkozásaik hatékonyabb működtetésére informális koordinációs mechanizmusokat hoztak létre. A civilek által létrehozott hiánypótló koordinációs mechanizmusok viszont kifejezetten a célcsoporttal napi szinten kapcsolatba kerülő civil szervezetek számára jelenthettek csupán fogódzót.

4.5. Komplementaritás

4.5.1.1. A Nemzeti Programban meghatározott célkitűzések és a megfelelő végrehajtott intézkedések kiegészítették-e az egyéb politikák keretében meghatározott célkitűzéseket különösen a tagállam által követett politikákat?

Magyarország Nemzeti Programja (hétéves stratégiai dokumentum) a kormányzat által 2013-ban elfogadott Migrációs Stratégia alapján íródott, mely az érintett szakterületek bevonásával készült el. Ennek megfelelően a Nemzeti Program célkitűzései és intézkedései, valamint a kormányzati migrációs elképzelések közötti kohézió 2013-2014-ben biztosított volt. A támogatási időszak első éveiben megvalósított projektek igazodtak az ezekben a dokumentumokban lefektetett fejlesztési irányokhoz. Az eredeti program célkitűzései között például kiemelt volt a menedéjogi eljárások fejlesztése és a befogadási kapacitásfejlesztés. A megváltozott szakpolitikai környezetben jelentősen csökkent a harmadik országbeliek száma, és egészen más prioritások kerültek meghatározásra a menekültügy területén. Ezért a Felelős Hatóság nagyfokú invenciózussága és kitartása nélkül az Alap eredeti célkitűzései és intézkedései a visszatérési intézkedések (SO3) kivételével ellehetetlenültek volna. Az eredményességet az is segítette, hogy a Nemzeti Program nem tartalmazott olyan mértékben részletezett iránymutatásokat, amelyek nagyon behatárolták volna a pályázati felhívásokat. Ez lehetővé tette, hogy a Felelős Hatóság által közzétett felhívások és a megvalósítások váratlan, aktuális helyzetekre reagáljanak.

4.5.1.2. A programozási szakaszban elvégezték-e és figyelembe vették-e az egyéb, kiegészítő célokat kitűző beavatkozások értékelését?

A Nemzeti Program kizárólag a Menekültügyi Migrációs és Integrációs Alapra épülő program. Az uniós operatív programoknak (Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap) ugyan lehetnek olyan elemei, amik az MMIA célcsoport felzárkózásra, beilleszkedésének támogatására irányulnak, de nem léteznek kifejezetten harmadik országbeliek felzárkózását célzó pályázati felhívások. Ez nem zárja ki, hogy az Európai Szociális Alap vagy a Humán Operatív Program által támogatott felnőttképzés keretében nyújtott szakképzésekbe bekapcsolódjanak harmadik országbeliek, de ennek feltétele a megfelelő szintű magyar nyelvtudás, ezért inkább csak az elvi lehetőség áll fenn.

Említésre méltó a szintén Belügyi Alapok alá tartozó Belső Biztonsági Alap (BBA) rendőri együttműködés pénzügyi eszköze, amely tevékenység kiterjed az emberkereskedelem áldozataira is, akik úgyszintén célcsoportjai lehetnek az MMIA-nak is.

A Belügyminisztérium részt vesz az egymást kiegészítő célokat érintő együttműködésekben, például az értékelt időszakban képviseltette magát az Európai Strukturális és Beruházási Alap Partnerségi Megállapodás és Operatív Programok előkészítő munkacsoportban, továbbá a végrehajtási szakaszban részt vesz az Operatív Programok Monitoring Bizottságában és a Fejlesztési Koordinációs Bizottságban. Továbbá, a Felelős Hatóság szorosan együttműködött a Humánerőforrás minisztériummal az ESZA által finanszírozott Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (HOP) 2014-2020 előkészítése során, különösen a társadalmi befogadás területén.

Összességében elmondható, hogy a komplementaritás biztosításának garanciája, hogy a Belügyminisztériumot szavazati joggal rendelkező tagnak jelölték az operatív programokban.

4.5.1.3. Létrehoztak-e koordinációs mechanizmusokat az Alap és más, hasonló célú beavatkozások között, hogy biztosítsák azok egymást kiegészítő jellegét a végrehajtási időszakban?

Ahogy fent kifejtésre került, a programozási szakaszban magas szintű konzultációk segítik az együttműködés összehangolását az MMIA Nemzeti Program és a nemzeti források között.

Az MMIA és a BBA közötti egyeztetési mechanizmusok biztosítják, hogy a két Alap hatékonyan működjön együtt. Az egyeztetés mind uniós, mind nemzeti szinten szabályozott, és a Felelős Hatóságok, valamint az ellenőrző szervek közötti szoros együttműködés biztosítja a kettős finanszírozás elkerülését.

4.5.1.4. Létrehoztak-e olyan mechanizmusokat, amelyek célja a pénzügyi eszközök átfedésének megakadályozása?

Ahogy utaltunk rá, az MMIA esetében a pénzügyi eszközök átfedésének elkerülése Magyarországon csak kivételes esetekben jelentett tényleges kockázatot, mivel a harmadik országbeliek integrációját és támogatását célzó programok kizárólag az MMIA keretében működnek. Az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) ugyan tartalmazhat olyan elemeket, amelyek az MMIA célcsoportját is érinthetik (például hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatását), azonban ezek általános társadalmi célú programok, és nem dedikáltak a harmadik országbeliek integrációjára irányulnak. Így az átfedés lehetősége minimális, a források felhasználása egyértelműen elhatárolható.

A pénzügyi eszközök átfedésének kérdése csupán a BBA vonatkozásában merülhet fel. A BBA céljai között szerepel az emberkereskedelem áldozatainak támogatása és a biztonsági

kihívások kezelése, ami bizonyos esetekben átfedést jelenthet az MMIA célkitűzéseivel, például a harmadik országbeli áldozatok segítése terén. Az átfedések elkerülése érdekében a két Alap között szoros koordináció és egyeztetés zajlik, amely biztosítja, hogy a támogatott tevékenységek világosan elkülönüljenek, és a források hatékonyan kerüljenek felhasználásra.

4.6. Unió hozzáadott érték

4.6.1.1. Az Európai Unió támogatás hozott-e bármilyen hozzáadott értéket?

Az Európai Unió támogatás jelentős hozzáadott értéket hozott az értékelt időszak vonatkozásában. Nagy jelentőségre tettek szert az Alap által megvalósult projektek, amelyek hozzájárultak az alábbi értékek és mechanizmusok erősítéséhez: kulturális sokszínűség, civil és kormányzati szervezetek együttműködése, a civil szféra stabilitása, a társadalmi befogadás és az emberi méltóság alapértékeinek támogatása, és nem utolsósorban az unióhoz való tartozás tudat erősítése.

4.6.1.2. Melyek az Alap támogatásából származó hozzáadott érték fő típusai (mennyiség, terjedelem, szerep, folyamat)?

Az Alap támogatásából származó hozzáadott érték fő típusai Magyarországon a vizsgált időszakban több dimenzióban értelmezhetők: mennyiségi, terjedelmi, szerepbeli és folyamatbeli szempontok szerint. Az alább részletezett eredmények az Alap támogatása nélkül nem, vagy csak kevésbé lettek volna elérhetők.

A mennyiségi hozzáadott érték vonatkozásában például:

- Az a több mint 23 000 célszemély, akik befogadási rendszerekre irányuló projekteken keresztül részesültek kiegészítő támogatásban;
- Az a több mint 7 000 harmadik országbeli, akik integrációs intézkedéseken keresztül részesültek segítségnyújtásban;
- Az a több mint 1 000 sérülékeny személy és kísérő nélküli kiskorú, akik speciális segítségnyújtásban részesültek;
- Az a több mint 500 önkéntesen visszatérő személy, akinek a humánus visszatérését finanszírozták.

A terjedelmi hozzáadott érték vonatkozásában például:

- Az ukrán válság kezelése során segélypontok működésének támogatása, amelyek korábban nem léteztek;

A szerepbeli hozzáadott érték vonatkozásában például:

- A menekültügyi szakemberek interkulturális képzése; tolmácsképzés.
- Olyan stratégiai prioritások megvalósulása, mint amilyen a menekültügyi válságokra való hatékony reagálás (ukrajnai válság).

A folyamatbeli hozzáadott érték vonatkozásában például:

- Elősegítette az állami, önkormányzati és civil szervezetek közötti együttműködést, erősítve az érintett szervezetek közötti jobb koordinációt és szinergiát.
- Hatékonyságnövelés a nemzeti határregisztráció rendszer fejlesztése révén, amely lehetővé tette az Ukrajnából érkező, ideiglenes védelemre jogosultak számára ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás kiállítását, az okmány nélkül érkezettek határon történő regisztrációját, annak érdekében, hogy mielőbb védelemben részesüljenek (nagyobb beáramlás esetén bárhol alkalmazható).
- A válságkezelés rugalmassága (allokáció).

4.6.1.3. A tagállam az Alap pénzügyi támogatása nélkül is végrehajtotta volna-e az uniós politikák végrehajtásához szükséges intézkedéseket az Alap által érintett területeken?

Magyarország feltételezhetően nem minden területen hajtotta volna végre az uniós politikák végrehajtásához szükséges intézkedéseket az Alap által érintett területeken, amennyiben az MMIA forrás nem állt volna rendelkezésre. 2015-2016 után valószínűsíthető, hogy csak a legszükségesebb intézkedések történtek volna meg. Továbbá, az is valószínűsíthető, hogy a három egyedi célkitűzés közül az SO3 alá tartozó tevékenységekre került volna nagyobb hangsúly. ²⁶ Az Alap pénzügyi támogatása nélkül az SO1 vonatkozásában is csak a legszükségesebb tevékenységek ellátására került volna sor, és feltételezhető, hogy az SO2 alá tartozó intézkedések teljesen elsikkadtak volna.

²⁶ Azonban nem feltételezhető, hogy a visszatérés az IOM nevével fémjelzett önkéntes visszatérési programok szellemiségében történt volna, sokkal inkább a Frontex által folytatott kényszerszertoloncolási gyakorlatnak megfelelően.

4.6.1.4. Mi lenne a legvalószínűbb következménye az Alap általa nyújtott támogatás megszakításának?

Az értékelt időszak vonatkozásában nem pusztán fikció a fenti kérdésfeltevés, hiszen már a projektmegvalósítások is késéssel indultak el, finanszírozási nehézséget okozva a civil szervezetek célcsoport számára nyújtott szolgáltatásainak fenntartása terén. Továbbá, az időszak során két évig a Felelős Hatóság nem írt ki SO2 célterületre irányuló pályázatot.

A 2021-2027-es időszakot érintően, az SO1 és az SO3 alá tartozó intézkedések vonatkozásában a Programot jóváhagyó Bizottsági Határozat megállapította, hogy a Menekültügy és a Visszatérés területén Magyarország nem teljesíti az Alapjogi Chartára vonatkozó feljogosító feltétel elvárásait, a szakterületre vonatkozó hazai jogszabályok nem felelnek meg az uniós jognak, melyek kiigazításáig e két egyedi célkitűzés területén felhasznált költségek nem számolhatóak el a Bizottság felé. Így a 2021-27-es MMIA vonatkozásában SO3 célterületre vonatkozó pályázatot nem írt ki az Irányító Hatóság, ami például azt is jelenti, hogy Magyarországon nem működik az IOM által működtetett önkéntes visszatérési program.²⁷

Terepmunkánk tapasztalata alapján az látszik, hogy az Alap által nyújtott támogatás megszakítása esetén a kedvezményezett szervezetek nem tudnák működtetni kiegészítő jellegű szolgáltatásaikat. Nem kizárt, hogy egyes civil szervezetek, melyeket az értékelt időszak pénzügyi bizonytalansága arra késztetett, hogy új pénzügyi forrásokat keressenek, bizonyos kiegészítő szolgáltatásaikat tovább tudnák működtetni. Azonban ki kell emelni, hogy a kedvezményezettek többségére ez nem vonatkozik, valamint külön kiemelandő azoknak a szervezeteknek a törékeny helyzete, akik új szereplőként, hiánypótló kiegészítő szolgáltatásokat nyújtanak az Alap célcsoportjának.²⁸ Esetükben a pályáztatások közötti hiátusok is alapjaiba veszélyeztetik szolgáltatásaik fenntarthatóságát.

²⁷ Ugyan a Bírósági döntés már 2020-ban megszületett, azonban 2024 júniusában történt meg a pénzbírság kiszabása.

²⁸ Ilyen új szereplő például a Strázsa Tanya, aki hiánypótló szolgáltatást nyújt fogyatékossgal élő ukrain menekülteknek.

4.6.1.5. Milyen mértékben eredményeztek az Alap által támogatott intézkedések uniós szintű előnyöket?

A vizsgált időszak nem feltétlenül kedvezett a Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztésének. Szimbolikusan mondhatóak a KEMR előmozdítása érdekében tett lépések. Ide sorolható az értékelési időszak kezdetén lezajlott áttelepítési program és annak értékelése, valamint egy-egy olyan képzés vagy tapasztalatcsere, mely menekültügyi ügyintézők számára nyújtott új ismereteket (például HU/2016/PR/0022 – EASO Képzési Tanterv moduljainak oktatása, menekültügyi munkatársak kiegészítő képzése). A szakpolitikai változások ellenére az Alap hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon, a vizsgált időszakban a kulturális sokszínűséget értéknek tekintő, és az integrációs törekvések iránt elkötelezett projektek is lezajlottak. Elősegítve mindezzel az Európai Unió Alapjogi Chartában rögzített értékeinek megőrzését is.

A vizsgált időszak végén bekövetkező menekülthullám során, az ukrainai menekültek megjelenésével ismét megnyíltak a lehetőségek az MMIA forrásainak széleskörű felhasználására. Az Alap támogatásával megvalósult számos projekt a menedékesek befogadásával, ellátásával, valamint integrációs törekvésükben való támogatással uniós szintű előnyöket eredményezett. Továbbá a Program hozzájárult a háborút megelőzően Ukrajnában élő, harmadik országbeliek önkéntes visszatéréséhez is.

4.7. Fenntarthatóság

4.7.1.1. Az Alap által támogatott projektek pozitív hatásai várhatóan az MMIA támogatásának megszűnése után is fennmaradnak-e?

A kérdésre nehéz egzakt választ adni, mert nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyek a megvalósított projektek utánkövetésén vagy hatékonyságvizsgálatán alapulnának. A projektek hosszú távú pozitív hatásait vizsgálhatjuk a közvetlen és a közvetett célcsoportok vonatkozásában, de a kedvezményezett szervezetek vagy akár a társadalom egésze (szűkebb-tágabb körei) szempontjából. Terepmunkánk alapján kijelenthető, hogy a projektek közvetlen célcsoportját ért pozitív hatások hosszabb távon is segíthetik az érintetteket. Különösen az olyan hosszabb távon megtérülő képzések (például nyelvi vagy munkaerőpiaci képzések), pszicho-szociális támogatások vonatkozásában, melyek az egyének integrációs folyamatban való előrehaladását szolgálják. A hosszú távú hasznosulás tekintetében nem lehet figyelmen kívül hagyni az egy bizonyos időszakra szóló anyagi támogatási formákat sem. Hiszen, ahogy

láttuk, kulcsfontosságú lehetett egy-egy kritikus időszakban nyújtott albérlettámogatás is, melynek hosszabb távú előnyei elsősorban akkor jelentkezhettek, ha a támogatás holisztikus szemléletű szociális munkával került kiegészítésre. Egy jól felépített, szakmailag jól megalapozott lakhatási – megélhetési projekt ismértve, sőt felelőssége, hogy az általa kifejtett pozitív hatás túlnyúlik a projekt megvalósítási időszakon, már csak azért is, mert a lakhatástól mint alapszükséglettől nem lehet eltekinteni a későbbiekben sem. A terepmunkánk során gyűjtött információk alapján e tekintetben jelentős különbségek lehettek egyes projektek között. Egybehangzó vélemény volt, hogy a lakhatásra és megélhetésre fordított összeg nagysága nem korrelált az így biztosított életmód projektidőn túli fenntarthatóságával. Sőt, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a pozitív hatás hosszabb távú fennmaradását az szolgálja, ha a célcsoport tagja olyan komplex segítségben részesül, mely nyomán minél inkább képessé válik önálló lakhatása megteremtésére. Ez a megközelítés gyakran azt is magában foglalja, hogy a célcsoport tagjai a projektidőszak alatt is anyagi részteherviselést vállalnak lakhatási költségeik tekintetében. A visszajelzésekéből tudható, hogy ez utóbbi, a képessé tevés fáradságos dedikált munkáját alkalmazó projektek esetében a résztvevők többségének sikerült a projekt befejezése után is megtartani albérletét. Míg a projekt időszak alatt minden lakhatási – megélhetési költséget bőkezűen fedező projektek pozitív hatásai sokkal kevésbé bizonyultak fenntarthatónak.

Továbbá, a tapasztalatok alapján az eredmények fenntarthatóságát nagyban támogatja, ha a kedvezményezett szervezet a projekt befejezése után is kapcsolatban marad az érintett ügyfelekkel. Például olyan módon, hogy ügyfélszolgálati irodája projektektől függetlenül is hozzáférhető a harmadik országbeli célcsoportnak, lehetőséget teremtve arra, hogy a szociális munka eszközeivel továbbra is támogatást nyújtson.

A civil szervezetek mellett meg kell említeni egy állami szereplőt is (nyírbátori idegenrendészeti őrizet), ahol az Alap támogatásával megvalósult projekt keretében többek között pszicho-szociális támogatást is nyújtottak. A projekt befejeztével az intézmény saját költségvetésből kezdett el szociális munkást alkalmazni, ami az Alap által támogatott projekt pozitív hatásának tekinthető.

Fontos kiemelni egy olyan új kedvezményezett által nyújtott hiánypótló szolgáltatást, mely fogyatékkal élőket segít. E célcsoport esetében például a fogyatékoság súlyossága (ami szoros kapcsolatban van a munkaképesség kérdésével) döntő azt illetően, hogy a projekt által nyújtott szolgáltatások mennyiben tudják felvértezni az érintetteket az önálló életre.

Egy-egy projekt pozitív hatásának fenntarthatóságát számos egyéb független tényező is befolyásolhatta. A lakhatásnál maradván, az időszakban például az emelkedő albérletárak vagy akár a lakosság migránsellenes attitűdjei is negatívan hatottak. Itt érdemes említeni a társadalom érzékenyítését célzó tevékenységeket, melyek pozitív hatása hosszútávon kevésbé

hasznosulhatott az értékelt időszakban.²⁹ E tevékenységek körében az iskolai érzékenyítő foglalkozások kivételt jelenthettek a résztvevők fogékony életkora és a részvételiségen alapuló módszerek hatékonysága okán, és feltételezhetően még a kedvezőtlen körülmények között is hosszabb távon fennmaradhatnak pozitív hatásaik.

A pozitív hatások fennmaradásának elemzésekor érdemes a lehetséges multiplikátor-hatásokat is figyelembe venni. Például az időszak iskolai foglalkozásai kapcsán gyűjtött tapasztalat, hogy az érzékenyítő foglalkozáson jelenlévő pedagógusok jellemzően nyitottabbá váltak, és ennek köszönhetően az érintett iskolák és pedagógusok fogadókészsége megnőtt az időszak végén a közoktatásban megjelenő nagyszámú ukrainai gyerek iránt.

Ami a szakembereknek szóló képzéseket/tréningeket illeti, az időszakban számos hiánypótló készség- és képességfejlesztésre volt példa, melyek hosszútávon való hasznosulását nem kell hangsúlyozni. Azonban a fenntarthatóság érvényesülésének útjában ezen a területen is számolnunk kell akadályozó tényezőkkel. Ilyen például, ha a képzésben részesült szakemberek elhagyják az adott szervezetet. A vizsgált időszakot ez különösen jellemezte, és nemcsak annak okán, hogy a projekt befejeztével a szervezetek nem feltétlenül tudták megtartani a projekt során kiképzett szakembereiket, hanem az időszak hektikus menekültügyi vonatkozásai következtében is.³⁰ A fenntarthatóságot általános értelemben akadályozó tényező, a forráshiányos magyar civil szféra gyenge pontjára tapint rá. Vagyis, hogy a szervezetek nem képesek megtartani a projektmunkatársakat a konkrét projekt finanszírozási időszakának végét követően.³¹

A fentiekben említett multiplikátor-hatás a képzést, szakmai rendezvényt, egyéb tréninget vagy közösségi eseményt megvalósító projektek pozitív hatásainak hosszútávon való fennmaradását szolgálhatja: a résztvevők hosszabb távon is kapcsolatban maradnak, informális vagy szakmai támogatást nyújtva egymásnak. Míg a szakemberek esetében a szakmai kapcsolatok erejét, és a tudásmegosztás funkciót emelnénk ki, addig a harmadik országbeliek esetében a közösség erejét, azt a potenciált, amellyel egyedi igényeik mentén tudnak egymáshoz kapcsolódni.

²⁹ Ilyen célú projektek megvalósítására az időszak második felében nem is került sor, egyrészt mert az integráció területén évekig nem került sor ilyen pályázatok kiírására, másrészt az ukrainai menekültek megjelenésével indokoltan a komplex lakhatási – megélhetési projektek élveztek elsőbbséget.

³⁰ A menekültügyi folyamatokban legérintettebb intézményben (BMH/OIF) például nagyon jelentős fluktuáció alakult ki a 2015-ös menekültválság okozta munkaköri nyomás miatt, majd a menekültügyi jogszabályváltozások nyomán lecsökkenő célcsoport következtében került sor a menekültügyi szakemberek számának redukálására.

³¹ Itt érdemes megjegyezni, hogy ez a jelenség nemcsak az átlagos magyar civil szervezeteket, de olyan kormányközi szervezeteket (például IOM) is sújthat, akik projektalapon működnek. Jelenleg, kötelezettségszegési eljárása miatt MMIA forrás nem számolható el (mindaddig, amíg a nemzeti jogszabályi környezet nem harmonizál az uniós joggal) a Bizottság felé visszatérési intézkedésekre, így az IOM forráshiány miatt szünetelteti az önkéntes hazatérési programját.

A hosszútávú pozitív hatás mindenképpen megmarad a kézzelfogható projekttermékek (például online és papír alapú kiadványok, informatikai fejlesztések)³² esetén. Itt érdemes megjegyezni, hogy az online kiadványok fenntarthatósága jobban biztosítható, mint a nyomtatott termékeké, különösen, ha a kedvezményezett szervezet vállalja annak aktualizálását.

A visszatérés területén megvalósuló önkéntes visszatérési projektek pozitív hatásainak fenntarthatósága egy szűkebb körben, a reintegrációs támogatásban részesülők körében vizsgálható. Az IOM e szegmens esetében a korábbi időszakban (2014-15) megvalósuló projekt vonatkozásában végzett utánkövetést, ami alátámasztotta a reintegrációs szolgáltatás pozitív hatásának hosszútávú fenntarthatóságát.

Mivel az időszak során az Alap forrásainak elérhetősége nem volt folyamatos, az érintett szervezetek által nyújtott szolgáltatások fenntarthatóságára még nagyobb hangsúly került. A terepmunka tapasztalatai alapján az aktuális finanszírozási időszak indulása körüli késlekedés a szervezetek egy részének nehézséget okozott, és volt, akiket arra indított, hogy a korábban biztosnak hitt források helyett alternatív lehetőségeket találjanak. Így egyes szervezeteket kevésbé ért készületlenül, hogy az időszak második felében 2 évig nem írt ki integrációs területre pályázatot a Felelős Hatóság. Az időszak váratlan menekültügyi eseménye, az ukrainai menekültek megjelenése szintén hatással volt az érintett szervezetek szolgáltatásainak fenntarthatóságára, a területre lépő több donor megjelenésével.

4.7.1.2. Milyen főbb intézkedéseket fogadott el a tagállam az Alap támogatásával végrehajtott projektek eredményeinek fenntarthatósága érdekében (mind a programozási, mind a végrehajtási szakaszban)?

A fenntarthatóságot a Felelős Hatóság a projektek kiválasztási kritériumai közé sorolta. Ezáltal a Felelős Hatóság arra ösztönözte a kedvezményezetteket, hogy a kezdetektől fogva úgy tervezzék meg a szolgáltatások módját, hogy a szerződés megszűnése után is fenn tudják azt tartani, hogy a támogatási időszakot követően is fennálló igényeket ki tudják elégíteni.

4.7.1.3. Létrehoztak-e olyan mechanizmusokat, amelyek biztosítják a fenntarthatóság ellenőrzését a programozási és végrehajtási szakaszban?

³² Például az SO1 keretében egy olyan beléptető rendszernek a fejlesztése történt meg az ORFK által, ami az Ukrajnából okmány nélkül érkezettek számára biztosította az ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás gyors kiállítását. Ez a rendszer fenntartható, egy nagyobb beáramlás esetén, bárhol újra felállítható.

A jogszabályi háttér biztosítja a fenntarthatóságot a Nemzeti Program programozási és megvalósítás szakaszában. Azt is meg kell említeni, hogy a fenntartási kötelezettség alá tartozó jogosultak kötelesek projektjeik befejezését követően éves fenntartási jelentést kitölteni és benyújtani.

4.7.1.4. Milyen mértékben várható, hogy az Alap által támogatott intézkedések eredményei/előnyei a későbbiekben is folytatódnak?

Az átfogó kérdésre kifejtett válaszban részletezett tényezők jelentős hatással lehetnek az Alap által támogatott intézkedések eredményeinek folytatólagosságára. Ezek között érdemes számolni az Alap rendelkezésre-állásából fakadó tényezőkkel (például finanszírozási hiátusok, kötelezettségszegési eljárása miatt el nem számolható MMIA forrás).

4.8. Az adminisztratív terhek egyszerűsítése és csökkentése

4.8.1.1. Egyszerűsödtek-e az Alap irányítási eljárásai és csökkentek-e a kedvezményezettek adminisztratív terhei?

Az Alap által bevezetett innovatív eljárások korlátozott mértékben egyszerűsítést hoztak az Alap kedvezményezettjeinek. A többéves programozás különösen az Alap azon kedvezményezettjei számára hozott egyszerűsítést, akiknek projektjeit nem érintették a jogi változások és a kapcsolódó intézményrendszer átszervezések. Esetükben (SO2) viszont időbeli korlátozás érvényesült a szüneteltetett pályázati lehetőségek okán. A jogi változások által érintett szervezetek nehézségekbe ütköztek projektjeik célkitűzéseinek teljesítése kapcsán, és ez szerződésmódosítások formájában jelentős adminisztratív terhet rótt rájuk. Az egyszerűsített költségopciók az értékelt időszak második felében kerültek szélesebb körű alkalmazásra, mely jelentős könnyebbiséget jelentett az érintett szervezetek adminisztrációja vonatkozásában.

4.8.1.2. Az Alap által bevezetett innovatív eljárások (egyszerűsített költségopció, többéves programozás, nemzeti támogathatósági szabályok, átfogóbb, rugalmasabb Nemzeti Programok) egyszerűsítést eredményeztek-e az Alap kedvezményezettjei számára?

A többéves programozás és az átfogóbb Nemzeti Program megteremtette a hosszabb távú projekt megvalósítás lehetőségét, ami a 14-20-as időszak vonatkozásában 19 hónapos átlagos időtartamot jelentett, és a projektek 77 százaléka volt 12 hónapnál hosszabb. A hosszabb távú projektek nyilvánvaló előnyei – biztosítják a fenntarthatóságot, a stabilitást és a kiszámíthatóságot – azonban az időszak legalizációs változásai és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer átszervezés miatt csak korlátozottan érvényesülhettek. Az Alap célterületei közül ezek a változások az SO2 (Integráció – legális migráció) alá tartozó projekteket érintette a legkevésbé, vagyis az Alap által bevezetett innovatív eljárások előnyeit e projektek kedvezményezettjei élvezhették leginkább. Azonban, mivel ezen a területen 2018. június 30 – 2020. január 1. között szünetelt a pályáztatás, ezért az SO2 esetén sem vonatkoztathatók ezek az előnyök az időszak egészére. Összefoglalva, míg az SO2 terület projektmegvalósítása érdekében a szervezeteknek kevésbé kellett projektszintű változásmenedzsmentet végrehajtani, addig a másik két területen (SO1 és SO3) működő projekteket, illetve szervezeteket ez sokkal inkább sújtotta.

Felismerve, hogy az átalányfinanszírozás, a szabványos egységköltség-táblázatok és az átalányösszegek csökkentik a hibák valószínűségét és a kedvezményezetteknek nehezedő adminisztratív terheket, a Felelős Hatóság az Európa Bizottság iránymutatását követve jelentős előrelépést tett az egyszerűsített költségopciók meghatározása terén a 14-20-as költségvetési időszakban. Az egyszerűsített költségek alkalmazására – többek között a lakhatás-megélhetési támogatás terén – az időszak második felében került sor, ami különösen hatékonyan járult hozzá az időszak végén kialakult ukrajnai válság nyomán jelentkező új, tömeges igények projektszinten történő egyszerűsített adminisztrációs kezeléséhez.

Az érintett szervezetek tapasztalata alapján az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások (a lakhatás-megélhetési támogatás mellett, például nyelvi képzés, állampolgári ismeretek képzés) egységköltség alapú elszámolása nagy könnyebbség volt az időszak második felében. Azonban az egységköltség alapú elszámolás alátámasztó dokumentuma, a létszámmelentés előállításuk többeknek problémát jelentett. Volt, aki a célcsoport sérülékenységére hivatkozva nem találta elég rugalmasnak a rendszert, míg mások elsősorban azt kifogásolták, hogy nem volt lehetőség annak előzetes kiszűrésére, hogy adott esetben a kettős finanszírozás fennáll-e. A Felelős Hatóság vizsgálta annak lehetőségét, hogy a létszámmelentés felületén milyen módon lehetséges lehívni az OIF adatbázisából a kívánt információkat, azonban a célcsoportba tartozás ellenőrzésének ezt a módját az informatikai nehézségek és az adatvédelmi szabályok okán elvetették. A Felelős Hatóság tapasztalata alapján a kedvezményezett szervezetek többségének nem okozott gondot, hogy elmagyarázzák ügyfeleiknek, hogy le kell ellenőrizniük/fénymásolniuk az okmányaikat. A szervezetek töredéke számított új szereplőnek

a területen, akiket adatvédelmi biztossal való egyeztetést követően igyekezett felvértetni a Felelős Hatóság.³³

A bérekre vonatkozó egységköltség alkalmazása jellemzően szintén egyszerűsítést eredményezett az Alap kedvezményezettjeinek körében. Egy szervezet jelezte csupán, hogy az egységköltségek alátámasztásául használható dokumentáció nem tartalmazta azt, ami a szervezetnél dolgozók bérét meghatározza (ENSZ tagszervezetnél a magyarországi bérek skálája), így számukra ez nem jelentett könnyebbséget.

A kiválasztási szakaszhoz a Felelős Hatóság a Miniszterelnökség által kifejlesztett közös informatikai rendszert használta (Európai Unió Programok Rendszere - EUPR), azonban az informatikai rendszer elégtelensége okán a kedvezményezettekkel a szerződéskötések már nem ezen a felületen történtek. A Felelős Hatóság a helyzet megoldására a 2007-13-as informatikai rendszerét (SOLID) fejlesztette tovább, ami a Belügyi Alapok Monitoring és Információs Rendszere (BAMIR) nevet kapta. A Támogatási Szerződések megkötését követően a projekt-előrehaladási jelentések benyújtása is ezen keresztül történt. Azonban, a BAMIR kísérleti időszaka miatt kezdetben a projektmegvalósítási dokumentáció papíralapon történt. A kedvezményezettek visszajelzései alapján a projektmegvalósítás első éveiben a BAMIR számos fejlesztésen ment keresztül, ami informatikai gyökerű adminisztrációs nehézségeket jelentett a kedvezményezetteknek. Az időszak második felére vált valóban működőképpé az informatikai rendszer.

A fent részletezett okok miatt az Alap által bevezetett innovatív eljárások korlátozott mértékben hoztak egyszerűsítést az Alap kedvezményezettjei számára. Azonban kiemelendő a javuló tendencia, hogy az érintett szervezetek nagyobb mértékű egyszerűsítést élvezhettek az időszak második felében (a hosszabb, komplexebb, egyszerűsített költségopciókat tartalmazó projektmegvalósításoknak köszönhetően), mint annak indulásakor. Azonban itt is nyomatékosságra szorul, hogy az előnyök leginkább az integrációs célú projektek lebonyolítása során adódtak össze, és időben pedig leginkább a 2020. január 1-ét, az SO2 terület pályázati újra-aktiválását követő projekteket érintette. Továbbá, szintén kiemelendő a Felelős Hatóságra vonatkozó egyértelműen pozitív visszajelzés, mely a kedvezményezettek munkájának szakszerű és lelkiismeretes támogatását hangsúlyozta.

³³ Megoldásul az kínálkozott, hogy nyilatkoztatni kellett az ügyfeleket, hogy hozzájárulnak az okmányaik fénymásolásához. Fontos kitétel volt, hogyha valamilyen okból kifolyólag az ügyfél ehhez nem járul hozzá, a szolgáltatást tőle megtagadni nem lehet.

5. Konklúziók és javaslatok

5.1. Konklúziók

Az MMIA hatékonysága a 2014-2020-as időszakban vegyes képet mutatott. Míg a Program kulcsszerepet játszott a harmadik országbeliek integrációjában és az önkéntes visszatérési programok végrehajtásában, a menekültügyi és migrációs szakpolitikai változások jelentős akadályokat gördítettek az eredményesség elé. A Program pozitív hatása elsősorban az SO2 célterületen volt érzékelhető, míg az SO1 és SO3 célterületeken a jogszabályi környezet jelentősen befolyásolta az elért eredményeket.

Az értékelt időszak vonatkozásában az alábbi következtetésekkel élünk:

Az Alap autonómiája

Az értékelt időszak során bekövetkezett váratlan események, úgy mint menekültválságok és az arra adott politikai válaszok, jelentősen kihatottak a Nemzeti Program eredeti céljainak megvalósíthatóságára. Ebben az állandóan változó politikai – társadalmi környezetben létfontosságúnak bizonyult, hogy a Program relatíve rugalmasan és gyorsan tudott reagálni a megváltozott feltételekre és igényekre. Mindebben szerepe volt annak, hogy az Alapnak saját rendelete volt ((EU) 516/2014 rendelet). Ez egyrészt lehetővé tette egy, a területi jellegzetességeket figyelembe vevő, kevésbé kötött 7 éves Nemzeti Program megalkotását, másrészt arra is esélyt adott, hogy a megvalósítás során egy adott megváltozott helyzetre adekvát választ adjon. Ez a rugalmasság volt a kulcsa annak, hogy az Alap pénzügyi időszakhoz rendelt forrásainak nagy részét sikerült felhasználni (84,5%). E források az Alap közvetlen és közvetett célcsoportjának igényeit tudták szolgálni, beleértve az értékelt időszak két alkalommal való meghosszabbítását, alkalmat teremtve ezzel az ukrainai menekültek befogadására és támogatására.

Az adminisztráció egyszerűsítése

Az adminisztráció egyszerűsítése vonatkozásában az értékelt időszakban előrelépés történt. A többéves programozás különösen az Alap azon kedvezményezettjei számára hozott egyszerűsítést, akiknek projektjeit nem érintették a jogi változások és a kapcsolódó intézményrendszeri átszervezések. Az egyszerűsített költségopciók az értékelt időszak második felében kerültek szélesebb körű alkalmazásra, mely jelentős könnyebbséget jelentett az érintett szervezetek adminisztrációja vonatkozásában. Az előnyök leginkább az integrációs célú projektek lebonyolítása során adódtak össze. A Felelős Hatóság szakmai támogatása jelentősen hozzájárult a kedvezményezett szervezetek adminisztrációs kompetenciájának növekedéséhez.

A többéves projektek

A támogatási időszak során a többéves projektmegvalósítási lehetőségek a célcsoportra nézve pozitív hatással bírtak, ugyanis számukra előnyös volt, hogy az adott szolgáltatások folyamatosan hozzáférhetőek voltak. A kedvezményezett szervezetek szempontjából viszont ellentmondásosnak tekinthető a többéves projektmegvalósítás a vizsgált időszakban: egyfelől a kiszámíthatóság és a hosszútávú megvalósítás miatt csökkentek az adminisztratív terhek. Másfelől viszont az értékelt időszakra jellemző jogszabályi változások és a kapcsolódó intézményrendszeri átalakulások nyomán kiszolgáltatottabbakká váltak. Ami gyakori változáskezelést igényelt részükről, jelentősen megnövelve az adminisztratív terheiket, illetve nem egyszer pénzügyi vonatkozású következményekkel is járt.

Szegmentáltság és komplexitás

A vizsgált periódus első kétéves programozási időszakában az integrációs célterületen az egyes integrációs elemek vonatkozásában szegmentáltan (az integráció csupán egy-egy elemére válaszolva) valósultak meg a projektek. Az időszak második felében úgynevezett komplex projektek megvalósítására került sor. Ez utóbbi azt jelentette, hogy egy adott projekt keretében minél több integrációs szolgáltatás legyen elérhető. A tapasztalatok alapján, míg az integráció csupán egy-egy elemére válaszoló projektek túlzottan széttöredezett szolgáltatási struktúrát eredményeztek, addig a komplex projektek a szervezetek jelentős részét tántorították el a pályázatban való részvételtől. A komplex projektek esetében a minimum pályázható keret összege túlzottan magas volt, összefüggésben azzal, hogy a pályázó szervezeteknek egyszerre kötelezően túl sok szolgáltatást kellett megvalósítaniuk. A szegmentált szolgáltatási struktúra számos hátránnyal járt, például nehezen volt összeilleszthető egy holisztikus szociális munka alapú segítő tevékenységgel, ami azt eredményezte, hogy az ügyfelek hatékony segítése korlátokba ütközött, és sok esetben az érintettek keresztbegondozásával járt. Másik oldalról a komplex megvalósítások kizárólagossága teremtett egyenlőtlen feltételeket.

Az Alap nyújtotta támogatás

Az értékelt időszak vonatkozásában különösen nyilvánvalóvá vált, hogy a forráshiányos magyar civilszervezetek döntő többsége számára az MMIA-n kívül nincs más forrás az Alap célcsoportjának nyújtott szolgáltatásai fedezetére. Terepmunkánk tapasztalata alapján az látszik, hogy az Alap által nyújtott támogatás megszakítása esetén a kedvezményezett szervezetek nem tudnák működtetni kiegészítő jellegű szolgáltatásaikat. Nem kizárt, hogy egyes civil szervezetek, melyeket az értékelt időszak pénzügyi bizonytalansága arra késztetett, hogy új pénzügyi forrásokat keressenek, bizonyos kiegészítő szolgáltatásaikat tovább tudnák működtetni. Azonban ki kell emelni, hogy a kedvezményezettek többségére ez nem vonatkozik, valamint külön kiemelandő azoknak a szervezeteknek a törékeny helyzete, akik új szereplőként, hiánypótló kiegészítő szolgáltatásokat nyújtanak az Alap célcsoportjának.

Esetükben a pályáztatások közötti hiátusok is alapjaiba veszélyeztetik szolgáltatásaik fenntarthatóságát. Az értékelt időszak vonatkozásában továbbá kiemelendő, hogy az ukrajnai menekültek számára nyújtott szolgáltatások támogatásában számos új donor működött közre. Terepmunkánk tapasztalatai azt erősítik meg, hogy noha ezek a források jelentős támogatást nyújtottak az érintett szervezeteknek, azonban a donorok igényei nem egyszer irreális módon változtak, kiszámíthatatlan munkakörnyezetet teremtve. Ezzel szemben az Alap, a kedvezményezettek visszajelzése alapján, elérhető támogatások esetén, kiszámíthatóságot, biztonságot, autonómiát és szakmaiságot jelent.

5.2. Javaslatok

Az értékelt időszak vonatkozásában az alábbi javaslatokkal élünk:

Hatékonyságvizsgálat

Az időszak 72 projektjének utólagos értékelése, valamint az értékelési mátrix egyes elemei (például fenntarthatóság) hangsúlyosan felvetik a projektek hatékonyságvizsgálatának, illetve utánkövetéses vizsgálatának szükségletét. Jelenleg az Alap célcsoportjának bevonásával megvalósuló projektek esetében az egyetlen idevágó projektszintű indikátor az ügyfél-elégedettségre vonatkozik. Ez már csak a célcsoport sajátosságai okán sem valid mérőeszköz, ugyanis például a kulturális különbségek miatt sem elképzelhető, hogy a célcsoport tagjai negatívan értékelnének egy számukra felkínált lehetőséget. Javasoljuk, hogy azon megvalósított projektek esetében, ahol ez lehetséges és indokolt, a projekt megvalósítóitól független szakértők, a projektek adottságaihoz igazított standardizált módszerrel és mérőeszközzel valósítsák meg ezeket a hatékonyságvizsgálatokat, illetve utánkövetéses vizsgálatokat. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményei hozzájárulnának a Felelős Hatóság munkájához (programtervezés, pályáztatás), valamint a projektek fenntarthatóságáról is valódi képet nyújtanának, továbbá megfelelő adatokat szolgáltatnának az értékelés érintett dimenzióiban.

Kedvezményezetti szakmai fórum

Terepmunkánk felszínre hozta azt az igényt, hogy szükség lenne egy olyan, a Felelős Hatóság által koordinált kedvezményezetti szakmai fórum életre hívására, ami valódi hálózatosodást, szakmai kapcsolatépítést szolgál. Az értékelt időszak első felében, a szegmentált projektmegvalósítások során az abból fakadó nehézségeket csupán a régi ismeretségek és informális csatornák segítségével lehetett áthidalni. Ez a szakmai fórum egyrészt lehetőséget teremtene arra, hogy az Alap kedvezményezettjei közötti együttműködések erősödjenek, támogatva a komplex projektekben való esetleges együttes részvételüket. Másrészt a szakmai fórum teremtette együttműködés-fókuszú kapcsolódások szolgálnák a szervezetek azon

felismerését, hogy ne az indikátor-harc jelentse az érvényesülésük útját. Harmadrészt lehetőséget teremtenének e fórumok a szociális munkában az utóbbi időben kifejezetten nehézséget okozó keresztbegondozás elkerülésére. Javasolt, hogy e szakmai fórumok ne a formalitások mentén kerüljenek megszervezésre, hanem valódi szakmai kérdések gyakorlati megoldásai mentén.

Komplexitás

A fenti javaslatához kapcsolódóan ajánljuk az értékelt időszak második felében alkalmazott komplex projektek megvalósításának programozását. Ahogy már utaltunk rá a következtetések keretében, a komplex projektek számos előnnyel kecsegtetnek, úgy mint adminisztrációs terhek csökkentése (a Felelős Hatóság és a kedvezményezettek számára egyaránt), a holisztikus szociális munkához illeszkedő projektkörnyezet, illetve – ideálisan – több, különböző szakterület szempontjából kompetens kedvezményezett együttműködése.

6. Jó gyakorlatok

Az EU-s programok keretében a jó gyakorlat egy olyan kezdeményezés, projekt vagy módszer, amely bizonyítottan sikeresen működik és értéket teremt, így adaptálható más helyzetekben vagy környezetekben is. Az alábbiakban a 2014-20-as időszak három olyan jó gyakorlatát azonosítjuk, melyek megfelelnek az eredményesség, hatékonyság, fenntarthatóság és adaptálhatóság feltételeinek. Illetve a kiválasztott projektek egyes elemei innovatív megoldásokat is tartalmaznak.

1. Jó gyakorlat

Az időszak során bekövetkező menekültügyi szakpolitikai változások következtében különösen az SO1 (Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése) területe szűkült be, limitálva a jó gyakorlat kategóriába sorolható projektek számát. Szemléletbeli változást az orosz-ukrán háború következtében érkező menekültek érkezése jelentett. A menekültek kezelésének sürgető és konkrét feladatára az alábbi projekt válaszolt eredményesen:

A projekt neve: HU/2020/PR/0009 – Migrációval összefüggő tömeges intézkedés kezelő és Koordinációs rendszer.

Kedvezményezett: Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)

Kedvezményezett típusa: Állami Hatóság

A projekt időtartama: 2022.02.24. – 2023.12.31.

Teljes költségvetés: 869 991 355 HUF

A projekt célja: A migrációval kapcsolatos válsághelyzetek és tömeges intézkedések kezelésére szolgáló koordinációs rendszer fejlesztése és hatékony működtetése az SO1 (Közös Európai Menekültügyi Rendszer továbbfejlesztése) és NO1 (nemzeti célkitűzés) prioritásoknak megfelelően.

A projekt relevanciáját és jó gyakorlatként való elismerését az alábbi tényezők támasztják alá: egyrészt releváns és stratégiai illeszkedik a jogszabályi és szakpolitikai háttérhez (516/2014/EU rendelet, 5. cikk 2. (b) pont; 2014–2020-as MMIA által meghatározott célok; a Nemzeti Program 1. nemzeti célkitűzése). Másrészt a projekt igazodik a nemzeti szükségletekhez: az orosz-ukrán háború következtében érkező menekültek kezelése sürgető és konkrét feladatot jelentett a magyar hatóságok számára, amit a projekt hatékonyan támogatott. Továbbá, a projekt keretében innovatív megoldások és technológiai fejlesztések történtek. Az új koordinációs és nyilvántartó rendszer, a NOVA2REGISTER rendszer fejlesztése lehetővé tette a menekültek határon történő gyors és hatékony regisztrációját, az adatkezelést, valamint az adminisztrációs folyamatok digitalizációját. A rendszer több különálló funkcióval rendelkezik (tömeges regisztráció, tömegirányítás, azonosítás, biometrikus adattár), amelyek testre szabhatók a szakmai igények szerint. A technológiai fejlesztés következtében lehetővé vált az Ideiglenes Tartózkodásra Jogosító Igazolások (ITJI)

gyors és pontos elkészítése, megkönnyítve a menekültek tartózkodásának jogi és adminisztratív kezelését. Továbbá, a technológiai fejlesztés ahhoz is hozzájárult, hogy a rendszer azonnali adatmegosztást biztosítson az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság felé (OIF), elősegítve a hatékony koordinációt.

A projekt gyakorlati hatásai és eredményei között kell említeni a gyors reagálást: a háború kezdeti időszakában biztosított gyors reagálást a határra érkező tömegek kezelésére. Továbbá, támogatta a menekültek elhelyezését gyűjtőpontokon és ideiglenes szállásokon. Az eredmények vonatkozásában kiemelendő továbbá az adminisztrációs hatékonyság, a digitális adatkezelés és a regisztrációs folyamatok megkönnyítésének köszönhetően. Ez utóbbi idő- és költséghatékonyságot eredményezett. Az eredmények fenntarthatósága 3 évig feltétlenül teljesül, mert a kedvezményezett ez idő alatt üzemeltetni köteles az IT eszközöket, biztosítva a rendszer folyamatos működését.

A projekt jó gyakorlatként való elismerését támogató tényezők: a fent kifejtett szakpolitikai illeszkedés, az innováció és rugalmasság (az új informatikai rendszer korszerű és rugalmas megközelítése), ami példaként szolgálhat más EU-tagállamok számára a migrációs válságok kezelésében, valamint az adaptálhatóság (a rendszer moduláris felépítése lehetővé teszi más típusú válságok kezelésére történő alkalmazását is).

2. Jó gyakorlat

A legális migráció és integráció támogatása MMIA intézkedési területen (SO2) számos olyan projekt zajlott az értékelt időszakban, mely a jó gyakorlatok közé sorolható. A jó gyakorlatként definiált projektek körét úgy igyekeztünk szűkíteni, hogy a 2014-20-as időszak első felében megvalósított projektekre összpontosítottunk. Ez lehetőséget teremtett arra, hogy a projektek konkrét eredményeit, illetve hatásait, a múltó idő függvényében is vizsgáljuk. Ez ugyan nem feleltethető meg egy utókövetéses vizsgálatnak, mégis releváns visszacsatolás a kedvezményezettek oldaláról.

A projekt neve: HU/2016/PR/0016 - Befogadó óvodák és iskolák

Kedvezményezett: Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület

Kedvezményezett típusa: civil szervezet

A projekt időtartama: 2016.07.01. – 2018.06.30.

Teljes költségvetés: 34 273 921 HUF

A projekt célja: A migráns és migráns háttérű gyermekek beilleszkedésének elősegítése az oktatási intézményekbe, a lemorzsolódás kockázatának csökkentése, valamint a pedagógusok és intézmények interkulturális kompetenciájának növelése.

A projekt relevanciáját és jó gyakorlatként való elismerését az alábbi tényezők támasztják alá: egyrészt szorosan illeszkedik az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikkében megfogalmazott célkitűzésekhez, amelyek az oktatásra és képzésre összpontosító

intézkedéseket támogatják. Másrészt, a projekt összhangban áll a Nemzeti Program célkitűzéseivel és a pályázati kiírásban megjelölt támogatható tevékenységekkel.³⁴ A projekt e célkitűzések mentén integráltan közelítette meg a migráns gyermekek oktatási rendszerbe való bevonását, egyaránt figyelembe véve a nyelvi, kulturális és strukturális akadályokat. Ezáltal hozzájárult a befogadó oktatási környezet kialakításához, amely nemcsak az érintett gyermekek, hanem a teljes oktatási közösség számára pozitív változást eredményezett.

A megvalósított komplex tevékenységek és módszerek (a migráns gyermekek iskolai felzárkózását és a szükségleteikhez igazodó korrepetálást nyújtó mentorálás; közösségi programok migráns és magyar gyermekek közös részvételével; szakmai fórumok a pedagógusok támogatására; és a szülők támogatása többnyelvű, az oktatási rendszerre vonatkozó kiadvánnyal, valamint interkulturális közvetítőkkel, akik az oktatási intézménnyel való hatékony kommunikációban segítettek) hatékonyan támogatták a projekt célokat.

A projekt támogatási szerződésben vállalt mutatói teljesítésén, illetve túlteljesítésén túl,³⁵ számos olyan hosszabb távú pozitív hatással járt, melyre a projekt befejezése után több mint 6 évvel, terepmunkánk idején rálátásunk nyílt. A megosztott tapasztalatok alapján az eredmények hosszabb távon való fenntarthatóságát a multiplikátorhatás is erősítette, és más intézményekre, szakemberekre és közösségekre is hatással voltak az alábbi formákban:

- Fenntartható módszerek: Az önkéntes mentorprogram, a szülői tájékoztatók és a reflexiós foglalkozások olyan eszközök, amelyek az eredeti projekten túlmutatva más helyzetekben is felhasználhatók. *„Ebben a projektben dolgoztunk ki egy szülői tájékoztatót, ami az oktatási rendszerrel, az iskolával, óvodával kapcsolatban van, és le is fordítottuk 7 nyelvre, és ez is például egy ilyen szent dokumentummá vált, amit utána átdolgoztunk, átalakítottuk most itt az ukrán helyzetben.”*
- Intézményi kapacitásépítés: Az iskolák és óvodák interkulturális kompetenciájának növekedése hosszabb távon fenntartható fejlődést eredményezett, amely önállóan is képes működni a projekt befejezése után. *„Azzal, hogy mi odaviszünk valamit [reflexiós foglalkozások, képzés], ami élményt jelent, ami által az eszköztár bővül. Szóval az a hatás, hogy nem kell egy külső szakértő, aki megmondja, hogy kell a külföldi gyerekekkel bánni, hanem hogy odaviszünk egy lehetséges eszközt, amit utána ők felhasználhatnak, átgondolhatnak.”*

³⁴ Óvodai, iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli pedagógiai programok kidolgozása, előzetes minősítése és megvalósítása; Készségfejlesztő programok tervezése és végrehajtása; Tematikus szakértői munkacsoportok létrehozása és működtetése, amelyek a tapasztalatok megosztását és a módszertani fejlődést támogatták; Harmadik országbeli gyermekek és fiatalok szüleinek irányuló tájékoztató tevékenységek, amelyek elősegítették gyermekeik óvodai és iskolai beilleszkedését.

³⁵ A projekt által nyújtott szolgáltatásokkal elégedett személyek száma (175 fő), Elkészült tanulmányok/jelentések száma (3 db), Fordítási és tolmácsszolgáltatást igénybe vevő harmadik országbeli állampolgárok száma (50 fő), Iskolai felzárkóztató programban résztvevő harmadik országbeli állampolgárok, illetve migráns háttérű gyermekek száma (111 fő), Képzésben részesülő harmadik országbeli vagy migránsháttérű gyermekek száma (41 fő)

- MOHA (Migráns gyerekek az oktatásban hálózat): a projektben részt vett oktatási intézmények alulról jövő kezdeményezése, mely a 2020-as évek elején született meg, az Egyesület facilitációja mellett egy UNHCR által finanszírozott projektben. *„A MOHA-ba azok az iskolák jöttek, akik tudják egymásról, hogy nagyobb migráns jelenlét van, és ők ilyen szakértő pozícióba kerültek. Ez egy hosszútávú hatása lett, hogy lett presztízse annak, hogyha valaki ért ehhez a dologhoz.”*
- Tapasztalatok adaptálása válsághelyzetben: Megnőtt a képzésben/hálózatosodásban résztvevő iskolák ukrain menekült gyerekek iránti fogadókészsége, és integrációjuk hatékonyabb támogatása. *„Ez a nagyszámú ukrán gyerek megjelenésekor aktivizálódott, mert egy csomó ilyen tanügy-igazgatási kérdés is fölmerült. És a MOHA-ban lévők, ha meg is ijedtek, amikor megjelent egy iskolában 40-60 ukrán gyerek, akkor sem teremtettek olyan helyzetet, hogy a gyerekeket ne kelljen fölvenni. És látszott, hogy megerősödtek abban, hogy jó, amit csinálnak.”*

Fontos megjegyezni, hogy a projekt jó gyakorlatként való elismerését alapvetően megalapozza, hogy egy olyan migráns-specifikus szervezet a gazdája, aki több évtizedes szakmai tapasztalattal rendelkezik a téma vonatkozásában. Szakmai beágyazottsága és kapcsolatrendszere biztosítja a vonatkozó módszertan folyamatos organikus fejlődését és megosztását.

3. Jó gyakorlat

A projekt neve: HU/2017/PR/0002 - Evangélikusok a menekültekért

Kedvezményezett: Magyarországi Evangélikus Egyház

Kedvezményezett típusa: egyház

A projekt időtartama: 2017.05.01.– 2018.06.30.

Teljes költségvetés: 13 719 481 HUF

A projekt célja: A nemzetközi védelemben részesültek integrációjának elősegítése a lakhatás támogatásával. A projektben vállalt cél kiegészült a szociális munka eszközeivel biztosított támogatással és tolmácsszolgáltatással.

A projekt relevanciáját és jó gyakorlatként való elismerését az alábbi tényezők támasztják alá: egyrészt szorosan illeszkedik az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikkében megfogalmazott célkitűzésekhez, melyek többek között a lakhatással kapcsolatos területeken nyújtott tanácsadást és támogatást segítik. Másrészt, a projekt összhangban áll a Nemzeti Program célkitűzéseivel, valamint a pályázati kiírásban megjelölt támogatható tevékenységekkel.³⁶ A projekt e célkitűzések mentén integráltan közelítette meg a nemzetközi

³⁶ Úgy is mint: nemzetközi védelemben részesülők egyéni lakhatási szükségleteinek felmérése; intézményen kívüli lakhatási programok kidolgozása, meghirdetése és működtetése; lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres

védelemben részesültek lakhatásának, és ezáltal integrációjának támogatását, hozzájárulva a célcsoport méltó és önálló lakhatása megteremtésének tapasztalataihoz.

A megvalósított tevékenységek és módszerek (rászoruló – családoso, illetve gyermeküket egyedül nevelő szülők – és motivált jelentkezők kiválasztása; a résztvevők albérleti kiadásaihoz való hozzájárulás 6 hónapig; egységes támogatás helyett egyéni elbírálás alapján, a családok anyagi helyzete és együttműködési hajlandósága függvényében; holisztikus szemléletű szociális munka – ügyfelek teljeskörű támogatása együttműködési megállapodás mentén; tolmácsolás biztosítása; önkéntesek által vezetett társalgási klubok és közösségi programok) hatékonyan támogatták a projekt célokat.

A projekt támogatási szerződésben vállalt mutatói teljesítésén, illetve túlteljesítésén túl,³⁷ számos olyan hosszabb távú pozitív hatással járt, melyre a projekt befejezése után több mint 6 évvel, terepmunkánk idején rálátásunk nyílt. A megosztott tapasztalatok alapján, a projekt során alkalmazott lakhatási támogatási modell eredményesnek bizonyult, amit hosszabb távon való fennmaradása, illetve más szervezetek általi adaptációja is igazol.

A lakhatási támogatási modell fenntarthatóságát egyrészt az garantálta, hogy az Evangélikus Diakónia Menekültügyi Tanácsadói Irodája az egyház fenntartásában működik, folyamatosan biztosítva a nemzetközi védelemben részesülők támogatását. Másrészt, az ukrainai menekültek támogatására nemzetközi egyházi forrásokat allokáltak a háború kitörését követően, mely lehetőséget teremtett az albérlettámogatási program ukrainai menekültek igényeihez való adaptálásra. A támogatási rendszer továbbra is egyénre szabott maradt, egy team alapú döntéshozatallal, amely havonta vizsgálta az ügyfelek szükségleteit és előrehaladását. *„Ez elég munkás, és mindig csak 1 hónapra előre döntünk. A támogatás feltétele, hogy a család együttműködő legyen és aktívan tegyen, ne csak passzívan elfogadja a lakhatási lehetőséget. Ha nem történik semmi, akkor nem csináltunk semmit, csak elköltöttük a pénzt, mert 6 hónap múlva ugyanott lesznek, ahol voltak.”* Az albérlettámogatás összege emelkedett ugyan,³⁸ de a támogatási időszak továbbra sem haladta meg a kétszer 3 hónapos időtartamot. Továbbra is hangsúlyosak maradtak a kiegészítő szolgáltatások a szociális munka eszköztárából (például ügyintézési segítség, státuszkezelés, gyerekek oktatási rendszerbe való beíratása, álláskereső tanácsadás). Továbbá, a Diakónia lakhatási programja a lakhatási koordinátor helyszíni látogatásával képes volt reagálni a lakáspiaci és szociális kihívásokra, beleértve az emberkereskedelem vagy méltatlan szálláshelyek kiszűrését is.

A megosztott tapasztalatok alapján az eredmények hosszabb távon való fenntarthatóságát a multiplikátorhatás is erősítette. Ahogy a háború elől menekülők rövidtávú

kiadások viseléséhez nyújtott anyagi támogatás; a szociális munka, illetve a mentálhigiénés segítségnyújtás körébe tartozó szolgáltatások nyújtása az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében.

³⁷ A projekt által nyújtott szolgáltatásokkal elégedett személyek száma (40 fő), Elkészült tanulmányok/jelentések száma (1 db), Fordítási és tolmácsszolgáltatást igénybe vevő harmadik országbeli állampolgárok száma (20 fő), Szakpolitikai javaslatok száma (1 db), Szociális segítségnyújtásban részesülő harmadik országbeli állampolgárok száma (53 fő), Támogatott lakhatásban részesülő harmadik országbeli állampolgárok száma (53 fő).

³⁸ Igazodva a korábbi projekt tapasztalatokhoz, valamint az infláció, és az albérletárak emelkedéséhez, 2022-ben családonként, havonta 100 ezer Ft körüli támogatást nyújtottak, ami létfenntartási és gyógyszer-támogatással is kiegészült.

szálláshelyezéséről átkerült a hangsúly a hosszabb távú lakhatásra, több egyházi vonatkozású szervezet számára is mintául szolgált a Diakónia albérlettámogatási programja. Továbbá, az érintett egyházi szervezetek együttműködése biztosította és biztosítja jelenleg is több száz érintett család önálló lakhatásban való maradását.³⁹

A lakhatási támogatási modell tehát az érintettek egy olyan jól körülhatárolható csoportjának nyújt hatékony segítséget, akik ugyan rendszeres jövedelemmel rendelkeznek, de albérletük fenntartási költségeit csak részben tudják fedezni. A tapasztalatok alapján a modell erőssége, hogy azon túl, hogy az anyagi támogatás az egyéni szükségletekhez igazodik, az ügyfél aktív részvétele mellett kap komplex támogatást önálló életének megteremtéséhez, illetve fenntartásához. *„Úgy tapasztaltuk, hogy eredményesebbek azok a kezdeményezések, amelyek az albérlet-támogatást időben nyújtják ki, és nem a lakhatási költségek 100 százalékát fedezik. Úgy látjuk, hogy ez a konstrukció segít abban, hogy nő azok aránya, akik a támogatási időszak után meg tudják tartani a korábban támogatással együtt bérelt lakást. Jelenleg kb. az ügyfelek fele tudja megtartani, kb. negyedük pedig másik lakásba költözik a támogatás végével. Az utolsó 25 százalék vagy elment az országból, vagy nem tudott lakásban maradni és intézményes elhelyezésbe került.”*

³⁹ Az egyes szervezeteknél rendelkezésre álló források jellemzően 3-6 hónapos támogatási időszak kialakítását tették lehetővé. A szervezetek közötti hatékony együttműködés nyomán, a támogatási időszak kifutását követően a szervezetek egymáshoz referálják a lakhatását önállóan fenntartani nem tudó ügyfeleket, így biztosítva a folytonosságot.

7. Mellékletek

7.1. Kiegészítő információk a szakpolitikai változásokhoz

7.1.1. Releváns jogszabályi változások

A következőkben felsoroljuk a releváns jogi változásokat a menekültügyi eljárások vonatkozásában:

- A 2014-es évet megelőzően
 - A 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról: Ez a törvény határozza meg többek között a menekültügyi eljárás alapvető kereteit Magyarországon. A jogszabály harmonizált az EU vonatkozó irányelveivel, például a Menekültügyi Eljárási Irányelvvel és a Minősítési Irányelvvel.
 - Uniós harmonizáció: Magyarország részt vett a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) kialakításában, amelynek célja a tagállamok menekültügyi eljárásainak, a befogadás minimum garanciáinak egységesítése volt.
- 2015-ben:
 - Tranzitzónák létrehozása. A déli határon (Röszke, Tompa) létrehozott tranzitzónák célja az volt, hogy a menedékkérők ne lépjenek be Magyarország területére a kérelem elbírálásáig.
 - Gyorsított menekültügyi eljárások. A kérelmek elbírálásának határidejét jelentősen csökkentették. A tranzitzónákban beadott kérelmeket 8 napon belül kellett elbírálni.
 - A „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” hirdetett ki Magyarország kormánya, amely lehetőséget adott a menekültügyi eljárás színvonalának rontására. Ez a 2015 óta folyamatosan fenntartott válsághelyzet sem segít javítani a menekültügyi eljárást (2020 után az intézkedés nem közvetlenül a menekültüghöz kapcsolódott, de fennmaradt).
 - Biztonságos harmadik ország elve. A magyar szabályozás kimondta, hogy Szerbia biztonságos harmadik országnak minősül, így az onnan érkező menedékkérők kérelmei érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatók.
 - A déli határon fizikai határzár (kerítést) építettek, amelyet szigorú jogszabályok egészítettek ki (az illegális határátlépést bűncselekménnyé nyilvánították; a határon elfogott személyek gyorsított bírósági eljárás után kitoloncolásra kerültek).
 - A vonatkozó lényegesebb jogszabályok:

- 2015. évi CXL. törvény - A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosítása.
 - 2015. évi XXXIX. törvény - A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi kereteinek megteremtése.
 - 41/2015. (IX. 8.) BM rendelet - A tranzitónák működésére és az eljárások lebonyolítására vonatkozó szabályozás.
 - 301/2015. (X. 30.) Korm. rendelet - A menedékjogi eljárások gyorsítására vonatkozó végrehajtási szabályok.
 - 2015. évi XL. törvény - A biztonságos harmadik ország fogalmának bevezetése és alkalmazásának részletezése.
- 2016-ban:
 - A hangsúly továbbra is a határvédelem megerősítésén és a menekültügyi eljárások gyorsításán volt, miközben Magyarország fenntartotta a "tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet". A jogszabályok célja az illegális migráció visszaszorítása és a tranzitónák működésének további szabályozása volt.
- 2017-ben:
 - Őrizet a tranzitónákban. Az összes menedékkérőt automatikusan őrizetbe vették a tranzitónákban az eljárás idejére, beleértve a családokat és gyermekeket is.
 - Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. A válsághelyzetet határozatlan időre meghosszabbították, amely rendkívüli intézkedések bevezetésére adott lehetőséget.
 - A vonatkozó főbb jogszabályok:
 - 2017. évi XLII. törvény - A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogi szabályozásának kiterjesztése.
 - 2017. évi CL. törvény - A tranzitónákban történő őrizet szabályainak pontosítása és az eljárások szigorítása.
 - 113/2017. (IV. 10.) Korm. rendelet - A menekültügyi eljárás gyorsítását és egyszerűsítését szolgáló szabályozás.
- 2018–2020 közötti időszakban:
 - Magyarország több fontos jogszabályt vezetett be vagy módosított a menekültügyi eljárások területén, főként az illegális migráció elleni fellépés és a határvédelem további szigorítása érdekében.
 - A tranzitónák kiürítésre kerültek, mely hatással volt a menedékjogi eljárásokra.
 - A vonatkozó főbb jogszabályok:
 - 2018. évi XLI. törvény (a „Stop Soros” törvénycsomag része) - Szabályozta a bevándorlást segítő szervezetek működését és az ilyen tevékenységek

szankcióit; Szűkítette a menedékkérelem benyújtásának feltételeit, például kizárta azokat, akik biztonságos harmadik országon keresztül érkeztek.

- 2019. évi LIV. törvény - Az Alaptörvény módosítása, amely kimondta, hogy Magyarország nem vállalja a „kollektív bevándorlási kvóták” végrehajtását.
- 2020. évi LVIII. törvény - A menedékkérelmek beadási helyének átszervezése. Bevezették, hogy a kérelem iránti szándéknyilatkozatot kizárólag a Belgrádi és Kijevi magyar nagykövetségeken lehessen benyújtani.
- 2020. évi XLII. törvény - A tranzitciónak működésének megszüntetése, az Európai Bíróság ítéletének megfelelően. Az eljárásokat új keretek között szervezték meg, különös hangsúlyt helyezve a határon kívüli kérelmezési folyamatokra.

- 2021–2024-es időszakban:

- A 2021–2022-es időszakban Magyarországon a menekültügyi szabályozások tovább szigorodtak, miközben a már meglévő határvédelmi intézkedéseket megerősítették.
- Az ukrajnai háború miatt külön intézkedések születtek az Ukrajnából érkező menekültek védelmére, beleértve az ideiglenes tartózkodási és munkavállalási engedélyek kiadását. 2022-vonatkozásában kiemelendő a Humanitárius válság kezelése kapcsán megalkotott 456/2022. (XI. 12.) Korm. rendelet, mely az ukrajnai háború következtében érkező menekültek számára ideiglenes védelmet biztosított, különös hangsúlyt helyezve a humanitárius támogatásra.
- Az önkéntes visszatérési programok támogatása és a visszatoloncolási intézkedések további bővítése szerepelt az uniós elvárásokhoz igazodó jogszabályok között.

- A 2023–2024-es időszakban:

- Magyarországon jelentős jogszabályi változások történtek a menekültügyi eljárások terén, amelyek célja a menedékkérelmek gyorsabb elbírálása és a visszaélések csökkentése volt. Többek között:
 - 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet módosítása - A menedékjogról szóló törvény végrehajtásának szabályozása (a menedékkérők elhelyezésének és ellátásának szabályozása; a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó rendelkezések pontosítása).

7.1.2. Befogadóállomás, őrzött szállások

2014 áprilisában egy befogadóállomás és egy menekültügyi őrizet volt, öt illetve négy telephelyen és két otthon, kísérő nélküli gyermekek számára Magyarországon.

A befogadóállomások telephelyei a következők voltak:

1. Bicske befogadóállomás
 - Hosszú ideig az egyik legnagyobb befogadóközpont volt Magyarországon.
 - Az állomást 2016-ban bezárták.
2. Debrecen befogadóállomás
 - Egyik legfontosabb és legnagyobb kapacitású befogadóállomás volt, kiemelt szerepe volt a 2015-ös válság idején.
 - 2015-ben a migrációs nyomás csökkenése és politikai döntések következtében bezárták.
3. Vámoszabadi befogadóállomás
 - Egy kisebb kapacitású állomás a nyugat-magyarországi régióban.
 - Ez a befogadóállomás elvben és csökkentett kapacitással működik.
4. Nagyfa ideiglenes befogadóállomás
 - Ideiglenes táborként működött a migrációs válság alatt. Kifejezetten a Szerbiából érkező menedékkérők ellátására hozták létre.
 - A válsághelyzet enyhülésével bezárták.
5. Kiskunhalas Községi Szállás
 - Kisebb befogadókapacitással rendelkező állomás. Alternatív elhelyezési lehetőséget nyújtott a menedékkérők számára.
 - Nem került bezárásra, de üresen áll
6. Fóti Gyermekotthon
 - A kísérő nélküli kiskorú menedékkérők és nemzetközi védelemben részesült utógondozottak ellátására szolgál. Az intézmény a gyermekvédelmi rendszer keretében továbbra is működik, de nem kizárólag menedékkérők számára.
7. Hódmezővásárhely-Szikáncs Gyermekotthon
 - Kizárólag kísérő nélküli gyermekek elhelyezésére szolgált, akik menedékkérelmet nyújtottak be Magyarországon.
 - Az otthon működése a menedékkérelmek számának csökkenésével és a magyar menekültügyi szabályozás szigorításával fokozatosan csökkent, majd megszűnt.

A menekültügyi őrizet helyszínei:

- Békéscsaba (Magyarországtól délkeletre, a román határ közelében – bezárt.
- Debrecen (Magyarország keleti részén, Románia közelében) – bezárt.
- Nyírbátor (Magyarországtól északkeletre, az ukrán határ közelében) – működik.

Az idegenrendészeti őrizet helyszínei:

- Nyírbátor
- Győr
- Repülőtéri Rendőr Igazgatóság

7.2. Táblázatok

1. táblázat A munkaidős egyenértékű alkalmazottak száma a végrehajtott projektek és az adott pénzügyi évre igényelt összegek tükrében

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FTE ⁴⁰ alkalmazottak száma, amelyeket a technikai segítségnyújtásból vagy a nemzeti költségvetésekből finanszíroznak	1,08	3,45	4,49	8,66	10,02	13,61	13,61	13,61	13,22	13,13	6,18
(a) a végrehajtott projektek száma	1	3	32	51	43	6	7	6	9	11	5
(b) az adott pénzügyi évre igényelt támogatási összeg (EUR)	0	0	1 687 098	2 001 569	155 969	829 225	5 062 843	3 761 182	6 186 782	6 186 782	

⁴⁰ A Felelős Hatóságnál, a Kijelölt Hatóságnál és az Ellenőrző Hatóságnál dolgozó, az Alap végrehajtásán munkálkodó teljes munkaidős egyenértékű.

2. táblázat A technikai segítségnyújtás és a projektek adminisztratív (közvetett) költségei az adott pénzügyi évre igényelt támogatásokhoz képest

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A technikai segítségnyújtás és a projektek adminisztratív (közvetett) költségei összehasonlítva az adott pénzügyi évben igényelt támogatási összegekkel	0%	0%	99,08%	11,05%	1,39%	3,48%	0%	10,07%	73,86%

3. táblázat Magyarország által benyújtott elszámolások összege a Nemzeti Programra elkülönített pénzeszközök teljes összegéhez képest

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Összesen
Az éves kiadások összege, amelyet a tagállam benyújtott (EUR)		1 687 098	2 001 569	155 969	829 225	5 062 843	3 761 182	6 186 782	6 186 782	930 546	26 801 995
A Nemzeti Programra elkülönített teljes forrás összege. (EUR)	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225	31 731 225
Az Alap felhasználási aránya adott évben	0,00%	5,32%	6,31%	0,49%	2,61%	15,96%	11,85%	19,50%	19,50%	2,93%	84,47%
Az Alap felhasználási arányának kumulált értéke adott évben		5,32%	11,62%	12,12%	14,73%	30,68%	42,54%	62,04%	81,53%	84,47%	

7.3. Módszertan

Az Értékelési Tervben rögzített módszertant követtük az értékelés során. Azaz félig-strukturált interjúkat, dokumentum- és adat másodelemzéseket folytattunk.

Félig strukturált interjúk

Az alkalmazott kutatási módszerünk mélységi és hosszirányú vizsgálatot tett lehetővé egy konkrét megvalósított projekttel/projektekkel kapcsolatban. Ez lehetőséget nyújtott arra, hogy a kiválasztott projekteket rendszerszerűen vizsgáljuk, adatokat gyűjtsünk, és elemezzük az információkat.

Összesen N=11 interjút készítettünk a Felelős Hatóság képviselőivel (2), a Monitoring Bizottság tagjaival (2), az időszak kedvezményezett szervezeteinek képviselőivel (7).

A kiválasztott kedvezményezettek összesen 36 projektet valósítottak meg a 2014-2020-as pénzügyi időszakban. A 36 projekt közül, a kedvezményezettek vonatkozásában. Az előzetes tervek szerint egy-egy kedvezményezett esetében egy-egy kiválasztott projekt vonatkozásában folytattuk volna le a kvalitatív mérésünket. Azonban a programozási időszak összetettsége azt indokolta, hogy használjuk ki azt az adottságot, hogy a kedvezményezettek jellemzően 3-5 projektet is megvalósítottak. Ennek köszönhetően árnyaltabb, a változásokat jobban detektáló információkhoz jutottunk, azaz mélységi és hosszirányú vizsgálatot tudtunk végezni.

A kiválasztott kedvezményezettek a következők voltak:

- Kalunba Szociális Szolgáltató Nonprofit Kft.
- Magyarországi Evangélikus Egyház
- Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület
- Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)
- Országos Idegengazdasági Főigazgatóság (OIF) – korábban Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH)
- Strázsa Tanya Közhasznú Szociális Szövetkezet

A kiválasztott kedvezményezettek projektjei reprezentálták az SO1-SO2-SO3 kiemelt célkitűzési területekhez tartozó tevékenységeket, intézkedéseket.

A szervezetek hátteréhez és az általuk megvalósított projektekhez igazodva minden egyes szervezet esetén egyedi interjú-vezérfonalat készítettünk. A vezérfonalak mindegyike illeszkedett a következő struktúrába (fő kérdések):

- A projektek előzményei
- Mit jelentett a 2014-20-as költségvetési időszak az MMIA projektek esetében a szervezetnek (aktivitás, projektek száma, célja, illeszkedés)

- A 2014-20-as időszak milyen nehézségeket jelentett (megvalósítás, adminisztráció, pénzügy, egyéb külső tényezők – például migrációs-politikai változások)
- Könnyebbségek, az MMIA projektek megvalósítására ható pozitív faktorok (például egyszerűsített költségelszámolás, Felelős Hatóság segítőkészsége)
- Eredményesség általánosan és a konkrét projektek fényében; tanulságok
- Fenntarthatóság

Az interjúk egy kivétellel személyesen zajlottak (egy interjú került online módon lefolytatásra). A beszélgetések hanganyagai rögzítésre, kiírásra, majd részletes elemzésre kerültek.

Dokumentum- és adat másodelemzés

A dokumentum- és adat másodelemzések során az alábbi forrásokra és adatokra támaszkodtunk: az Alapból finanszírozott projektek tervezése, illetve megvalósítása során keletkezett dokumentumok, úgy mint az Alap által finanszírozott projektek kedvezményezettjeire vonatkozó adatok, az eljárások során keletkezett releváns adatok és jelentések, szakmai és pénzügyi teljesítéshez kapcsolódó dokumentumok, a megvalósult projektek záró értékelései, az elért indikátorok, a vonatkozó jogszabályok, releváns háttérdokumentumok (Magyarország Migrációs Stratégiája, Nemzeti Program). Továbbá felhasználtuk a releváns, az Eurostat és a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett makró adatokat.

7.4. Programszintű indikátorok

4. táblázat Programszintű indikátorok

Kód	Indikátor megnevezése	Teljesítés a célértékhez képest
SO1		
C1	Azon célszemélyek száma, akik az Alap keretében támogatott befogadási és menekültügyi rendszerekre irányuló projekteken keresztül részesültek támogatásban	97%
C1a	Azon célcsoportba tartozó személyek száma, akik a menekültügyi eljárások során tájékoztatásban és segítségnyújtásban részesültek	nem került meghatározásra célérték
C1b	Azon célcsoportba tartozó személyek száma, akik jogi segítséget kaptak és jogi képviselőben részesültek	nem került meghatározásra célérték
C1c	Azon sérülékeny személyek és kísérő nélküli kiskorúak száma, akik speciális segítségnyújtásban részesültek	nem került meghatározásra célérték
C2.1	Az Alap által támogatott projektek keretében, az uniós vívmányok szerinti befogadási feltételek közös szabályainak megfelelően kialakított új befogadó állomások kapacitása, illetve az Alap által támogatott projektek keretében, ugyanezen követelmények szerint korszerűsített, már meglévő befogadó állomások kapacitása (férőhelyek száma)	A Nemzeti Programból törlésre került
C2.2	A teljes befogadó kapacitáshoz viszonyított százalékos részarány	A Nemzeti Programból törlésre került
C3.1	Azon személyek száma, akik az Alap segítségével menekültügyi témákat érintő képzésben részesültek	89%
C3.2	Az adott témákkal kapcsolatos képzésben részesült alkalmazottak teljes létszámához viszonyított százalékos részarány	80%
C4	Az Alap segítségével létrehozott, a származási országokkal kapcsolatos információs termékek és az Alap segítségével a származási országokban lebonyolított tényfeltáró missziók száma	1265%
C5	A tagállamokban a menekültügyi politika kialakítását, nyomon követését és értékelését célzó, az Alap keretében támogatott projektek száma	100%
C6	Az Alap felhasználása révén letelepített személyek száma	55%
S1	Vészhelyzeti tervezés a közösségi terek rekonstrukciója révén az új befogadó állomás kapacitásának növelése érdekében	A Nemzeti Programból törlésre került
S2	Harmadik országban megvalósított projektek száma	-
SO2		
C1	Azon célszemélyek száma, akik az Alap keretében támogatott beutazási előkészületekben részt vettek	12%

Kód	Indikátor megnevezése	Teljesítés a célértékhez képest
C2	Azon célszemélyek száma, akik az Alapból nyújtott támogatásból a nemzeti, helyi és regionális stratégiák keretében megvalósuló integrációs intézkedéseken keresztül részesültek segítségnyújtásban	132%
C3	A harmadik országok állampolgárainak integrációja érdekében az Alap által támogatott intézkedések eredményeként bevezetett olyan helyi, regionális és nemzeti szakpolitikai keretek/intézkedések/eszközök száma, amelyekben a civil társadalom, a migráns közösségek és valamennyi érdekelt fél is érintett	167%
C4	A harmadik országok állampolgárainak integrációját célzó, más tagállamokkal közös, az Alap keretében finanszírozott együttműködési projektek száma	A Nemzeti Programból törlésre került
C5	A tagállamokban az integrációs politika kialakítását, nyomon követését és értékelését célzó, az Alap keretében támogatott projektek száma	10%
S21	Az Alap segítségével integrációs témában képzett személyek száma	36%
SO3		
C1	A visszatéréssel kapcsolatos kérdéseket illetően az Alap segítségével képzésben részesült személyek száma	136%
C2	Az Alapból társfinanszírozott, visszatérést megelőző vagy visszatérést követő visszailleszkedési támogatásban részesült visszatérő személyek száma	119%
C3	Azon önkéntesen visszatérő személyek száma, akiknek a visszatérését az Alapból társfinanszírozták	130%
C4	Azon kitoloncolt személyek száma, akiknek a visszatérését az Alapból társfinanszírozták	0%
C5	Az Alapból társfinanszírozott, monitoringozott kitoloncolások száma	-
C6	A tagállamokban a visszatérési politikák kialakítását, monitoringját és értékelését célzó, az Alap keretében támogatott projektek száma	0%
C7	A kényszer szállító járművek kapacitása (férőhelyek/ülések száma)	33%
S31	A visszatérők számára kialakított új fogvatartási intézmény kapacitása (férőhelyek száma)	A Nemzeti Programból törlésre került