Správa o výsledku kontroly 2025

Integračná politika štátu

Najvyšší kontrolný úrad SR

Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo vnútra SR

Kontrolná akcia bola zameraná na posúdenie účinnosti integračnej politiky SR z hľadiska kompetencií, nastavených postupov a realizovaných opatrení. Kontrola bola vykonaná na MPSVaR SR, ktoré pôsobí v oblasti integrácie cudzincov a pracovnej migrácie. MV SR je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť vstupu a pobytu cudzincov na území SR. Do jeho pôsobnosti patrí agenda v oblasti migrácie, integrácie a azylovej politiky.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná v zmysle ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Použité boli postupy a techniky ako preskúmanie relevantných dokladov, rozhovory a analytické metódy. Údaje boli vyberané neštatistickými metódami podľa povahy získaných informácií.

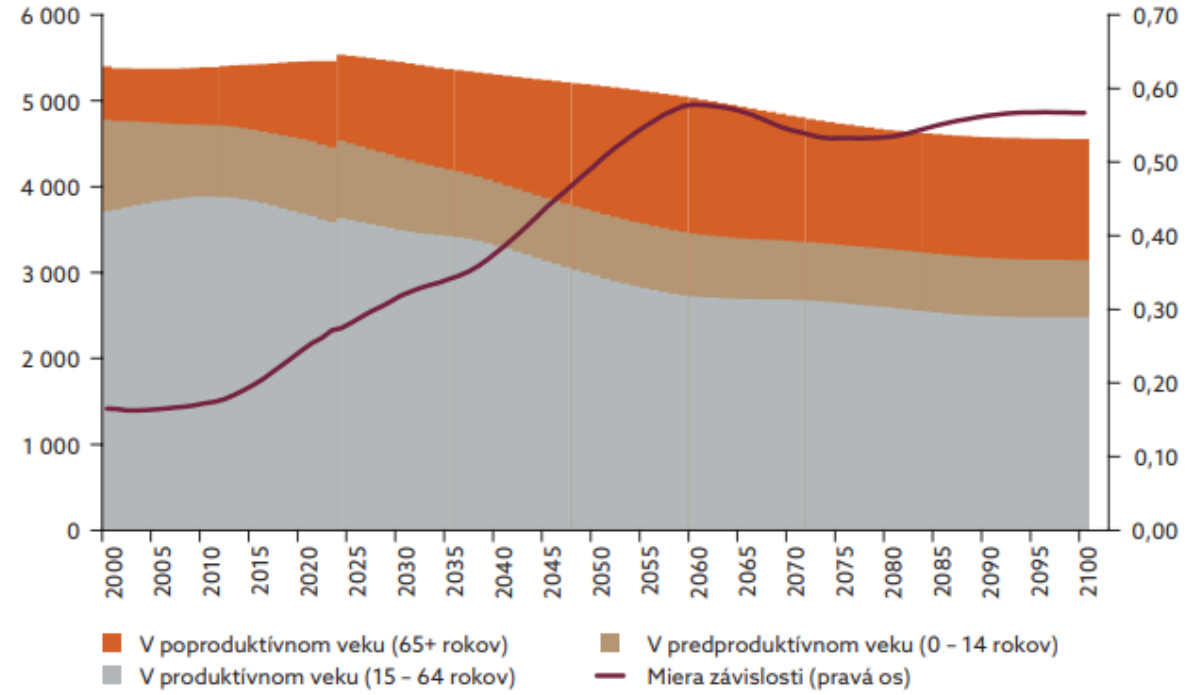
Prečo sme kontrolovali

Migrácia predstavuje oblasť, ktorá je formovaná prevažne vonkajšími faktormi. Tieto je často problematické ovplyvniť. Čo sa však ovplyvniť dá, je spôsob, ako s ňou krajina pracuje smerom dovnútra. Či zvolí prístup, zameraný na základné dodržiavanie národných a medzinárodných princípov, alebo bude problematika aktívne komunikovaná a ovplyvňovaná v prospech prichádzajúcich, ale aj samotnej krajiny. Integračná politika štátu je súčasťou takéhoto formovania situácie. Ako verejná politika by mala vychádzať z jednoznačne formulovanej predstavy, čo chce krajina v uvedenej oblasti dosiahnuť a prostredníctvom akých opatrení by mal byť tento stav zabezpečený. Kľúčová je pritom existencia relevantných údajov, aktívna participácia zodpovedných aktérov, ako aj dodržiavanie zásad kooperácie a koordinácie medzi orgánmi štátu a ďalšími spolupracujúcimi subjektami.

Čo sme zistili

- Integračná politika v súčasnej podobe nepredstavuje účinný systémový nástroj na realizáciu opatrení vyplývajúcich z aktuálnych výziev v oblasti migrácie. Pre túto oblasť nie je určený jednotný orgán s jasne stanovenými kompetenciami, ktorý by zabezpečoval riadenie a koordináciu úloh.
- Integračná politika sa riadila viacerými strategickými materiálmi, ktoré boli vypracované v odlišnom období a kontexte, pričom nebola vypracovaná ich aktualizácia reflektujúca súčasné požiadavky.
- Programová dokumentácia nevychádzala z analýzy situácie, východiskového stavu. Opatrenia boli stanovené všeobecne, bez bližšej špecifikácie, časových rámcov. V niektorých prípadoch chýbali merateľné ukazovatele, alebo boli stanovené všeobecne, bez kvantitatívneho a kvalitatívneho vyjadrenia.
- Relevantné údaje a ukazovatele na meranie integrácie buď chýbali, alebo boli nedostatočné. Nebola zabezpečená prepojenosť informačných systémov medzi dotknutými orgánmi s cieľom získavať aktuálne údaje.
- Formálne hodnotenie činnosti v podobe štatistického odpočtu, ktoré nadväzovalo na formálne stanovené úlohy, nedokázalo identifikovať a posúdiť úroveň, kvalitu a dopad realizovaných aktivít.

Graf č. 1: Vývoj populácie a miery ekonomickej závislosti na Slovensku



Zdroj: Štrukturálne výzvy 2024, NBS

Čo odporúčame

Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj

- požiadať vládu SR o redefinovanie integračnej politiky štátu. Nanovo vymedziť problematiku integrácie s jasným formulovaním stavu, ktorý chce SR z dlhodobého hľadiska dosiahnuť. Vychádzať pritom z analýzy aktuálnej situácie vrátane identifikácie problematických oblastí, ktoré môžu predstavovať prekážku účinnej realizácie politiky. Stanoviť kľúčové oblasti v kontexte súčasných výziev a vytvoriť funkčný mechanizmus riadenia a koordinácie činností.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť, či verejná politika v oblasti migrácie, so špecifickým zameraním na integráciu, je kompetentnými orgánmi nastavená a realizovaná tak, že vytvára vhodné podmienky pre úspešné začlenenie cudzincov do spoločnosti.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrolovaným obdobím boli roky 2021 až 2023 a súvisiace obdobie, ktoré bolo pre vyhodnotenie politiky integrácie posúdené ako významné. Výber vzorky bol realizovaný neštatistickými metódami, na základe odborného úsudku kontrolórov. Kontrolná akcia bola vykonaná ako kontrola výkonnosti, so zameraním na správnosť nastavenia systému a posúdenie, či tento napĺňa požiadavky pre efektívne fungovanie a dosahovanie stanovených cieľov. Pri stanovení kritérií sa okrem legislatívneho rámca vychádzalo z formulovaného očakávaného stavu, ktorý reflektoval všeobecne uznávané princípy – aktuálnosť a relevantnosť preverovanej dokumentácie; dostupnosť kľúčových informácií; jednoznačnosť postupov a rozdelenia kompetencií alebo adekvátna koordinácia aktivít.

Výsledky kontrolnej akcie

Podľa súčasných prognóz dosiahne SR v priebehu najbližších desaťročí kritickú hranicu, keď nebude dostatok ekonomicky aktívnych obyvateľov na podporu dôchodkového systému a základných verejných služieb.

Slovensko, podobne ako mnohé iné štáty, čelí výrazným demografickým zmenám. Dochádza k postupnému starnutiu populácie, pričom počet obyvateľov v produktívnom veku klesá alarmujúcim tempom. Údaje Eurostatu radia SR k najviac starnúcim krajinám v EÚ. Tento vývoj môže ohroziť stabilitu a udržateľnosť ekonomiky, spomaliť rast a prehĺbiť nerovnosť v spoločnosti.

Nedostatok pracovnej sily už teraz spôsobuje vážne problémy vo viacerých odvetviach. Ak sa situácia nezmení, môže to viesť k ešte väčšiemu zaostávaniu za ostatnými štátmi. Riešenie pre zmiernenie dopadov demografických zmien a posilnenie konkurencieschopnosti tak predstavuje nielen podpora rodín a zvýšenie pôrodnosti, ale aj prijímanie a integrácia cudzincov, ktorí môžu zaplniť medzery na trhu práce.

Analytické odhady a štúdie preukázali, že napríklad až 20 % ekonomického rastu Kanady v ostatnej dekáde vygenerovala integrácia cudzincov do pracovného trhu krajiny, že Veľká Británia získala z jedného migranta o 2 300 libier viac ako na neho vynaložila, alebo odhady v Nemecku vyčíslili straty z nedostatočnej integrácie cudzincov do pracovného trhu na 16 mld. eur.

Podľa publikácie NBS – Štrukturálne výzvy 2024, by mali vládne politiky maximalizovať úsilie o zapojenie nevyužitého potenciálu, ako aj získavanie pracovnej sily zo zahraničia. Migrácia môže zmierňovať nedostatok pracovnej sily v krátkodobom a strednodobom hľadisku. Keďže však schopnosti migrantov často zostávajú nevyužité, dôležité sú lepšie integračné politiky.

Aj vďaka faktickej absencii účinných programov získania a začlenenia cudzincov do pracovného trhu, Slovensko napríklad v svetovom rebríčku „World Talent Ranking“ obsadzuje až 53. miesto (zo 67 hodnotených krajín), na rozdiel od Slovinska a Česka (28. a 30. miesto), ale takisto Lotyšska a Poľska (35. a 36. miesto). To len zdôrazňuje potrebu účinnej politiky integrácie, ktorá umožní prilákať a začleniť občanov tretích krajín do spoločnosti.

Jedným z podnetov pre vykonanie kontroly bola vojenská inváziа na Ukrajinu, ktorá spôsobila značné civilné obete a zničenie infraštruktúry. Tento konflikt prinútil ľudí opustiť svoje domovy pri hľadaní bezpečia a pomoci. Slovensko bolo vzniknutou bezpečnostnou situáciou ovplyvnené najmä z hľadiska prijímania utečencov a poskytovania základnej starostlivosti. Priznanie štatútu dočasného útočiska a okamžité poskytnutie základnej podpory však predstavovalo iba prvý krok. Ďalšie opatrenia a podpora mali vytvoriť predpoklad pre nezávislý život v krajine. Podľa vyjadrení kompetentných orgánov majú odídenci z Ukrajiny na Slovensku tolerovaný pobyt, neintegrujú sa, keďže neexistuje právna norma, ktorá by takýto proces upravovala. Štatút dočasného útočiska ich oprávňuje na zotrvanie

na území SR počas konfliktu v ich domovskej krajine s predpokladom, že sa po ukončení konfliktu vrátia alebo prejdú na nejakú inú formu pobytu v SR.

Prijímanie utečencov však neznamená automaticky iba nárast štátnych výdavkov, spojených s poskytovaním podpory. Títo občania tiež významnou mierou prispievajú k rastu ekonomiky, pričom v mnohých prípadoch obsadzujú nedostatkové pracovné pozície. Podľa aktuálnych údajov Ministerstva práce a sociálnych vecí Českej republiky príjmy z odvodov a daní ukrajinských utečencov prevýšili štátne výdavky na podporu prvýkrát v treťom štvrťroku 2023. V uvedenom období štát vyčlenil na pomoc utečencom 4,4 mld. českých korún a zároveň vybral v podobe daní a odvodov 4,8 mld. českých korún. Je predpoklad, že uvedená bilancia sa bude naďalej zvyšovať v prospech príjmov štátneho rozpočtu. Podľa štúdie o analýze dopadov ukrajinských utečencov na ekonomiku Poľska, vypracovanej pre UNHCR v roku 2024, bolo zistené, že títo občania mali pozitívny vplyv na ekonomiku krajiny. Utečenci prispeli k HDP štátu kumulatívne 0,7 – 1,1 % v roku 2023. Očakáva sa, že z dlhodobého hľadiska bude tento efekt narastať na 0,9 – 1,35 %, keď sa ekonomika úplne prispôsobí. SR podobné analýzy, prezentujúce možné pozitívne dopady zamestnávania odídencov z Ukrajiny, nerealizovala.

Procesy integrácie prebiehali už pred udalosťami na Ukrajine, pričom boli zamerané na osoby, ktoré v SR žili prechodne alebo sa na území trvalo usadili. Osobitný dôraz bol kladený na cudzincov, ktorým bola priznaná medzinárodná forma ochrany vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany. Pre uvedenú oblasť boli prijímané strategické dokumenty a akčné plány, ktoré spolu s konkrétnymi opatreniami mali vytvoriť systematický rámec ich začleňovania do spoločnosti.

Možno konštatovať, že integrácia prebiehala mnohokrát tzv. „na papieri“. Prijímali sa strategické dokumenty, generovali čiastkové opatrenia, realizovali odborné stretnutia, vytvárali odpočty a predkladali súhrnné správy. Pri posúdení týchto činností ako izolovaných aktivít bolo možné dospieť k záveru, že v sledovanej oblasti prebiehala očakávaná činnosť. Jej kvalitatívnym posúdením a zasadením do kontextu a časovej postupnosti však bola identifikovaná nesystémovosť, nekoordinovaný postup a formálnosť, kde vo výsledku vystupoval „každý za seba“.

Integračná politika nemá svojho „pána“

Pre realizáciu integračnej politiky nie je na Slovensku definovaný zodpovedný orgán – inštitúcia, ktorá by bola hlavným nositeľom tejto problematiky a aktívnym koordinátorom činností, realizovaných ďalšími relevantnými orgánmi.

Integrácia nie je samostatnou politikou, ale komplexným súborom viacerých vzájomne prepojených disciplín a z nich plynúcich opatrení. Kontrola sa sústredila na identifikáciu nedostatkov v štruktúre, nastavení a realizácii tejto politiky a na overenie, či jednotlivé opatrenia vytvárajú prehľadný a funkčný systém.

Chýba legislatívna alebo programová úprava, ktorá by určovala kompetentný orgán, zodpovedný za oblasť integrácie. Existencia jedného gestora je pritom kľúčová, keďže tento dokáže iniciovať potrebné kroky, prijímať opatrenia, vzájomne koordinovať čiastkové politiky, ako aj posudzovať úspešnosť realizovaných aktivít v kontexte stanovených cieľov. Zároveň dokáže vnímať problematiku ako celok, nie iba z pohľadu politiky, reprezentovanej jednotlivými štátnymi orgánmi.

Čiastočnú zodpovednosť nad problematikou bolo možné nepriamo odvodiť od gestorstva nad príslušnou stratégiou. Pri Integračnej politike SR (2014) bolo takýmto gestorom MPSVaR SR a v prípade dokumentu Migračná politika 2025 (2021) MV SR. Ich úloha spočívala vo vypracovaní súhrnnej správy za celú oblasť na základe čiastkových správ a jej predložení na rokovanie vlády SR.

Zodpovedné ministerstvá však nemali dosah na úroveň rozpracovania strategických dokumentov do akčných plánov jednotlivých ministerstiev a ďalších zainteresovaných inštitúcií. Rozsah a forma rozpracovania boli výlučne v kompetencii dotknutých orgánov. Takéto nastavenie znemožňovalo aktívne riadiť implementáciu politiky, poukazovať na prípadné nedostatky, ako aj iniciovať nápravné opatrenia. Autori dokumentov vo výsledku vystupovali iba ako formálni nositelia problematiky, bez reálnej možnosti ovplyvňovať jej obsah a smerovanie.

Pri niektorých nástrojoch, resp. úlohách dochádzalo v priebehu času k zmene gestora. Iné boli ako legislatívny návrh pripravované jednou organizáciou, pričom táto už nemala na samotnú realizáciu opatrenia a úroveň implementácie vplyv. Uvedené sa týkalo vybudovania stredísk poskytujúcich komplexné služby uľahčujúce usadenie pre navrátilcov, vysokokvalifikovaných pracovníkov z tretích krajín a zahraničných vysokoškolských študentov alebo nástroja na získanie vysokokvalifikovanej pracovnej sily v podobe národných víz.

Absencia jednotného riadenia prostredníctvom ústrednej koordinačnej autority bola uvádzaná ako jedna z prekážok účinnej spolupráce samospráv so štátnymi orgánmi. Táto oblasť, ako aj ďalšie výzvy v oblasti samosprávy sú súčasťou tejto správy.

Strategické dokumenty ako východisko pre integráciu

Strategická dokumentácia predstavuje kľúčovú oblasť, prostredníctvom ktorej je politika formovaná z dlhodobého hľadiska. Definuje rámec pre dlhodobé plánovanie, rozhodovanie a riadenie činnosti.

Integračná politika SR

Integračná politika SR z roku 2014 bola jediným dokumentom, komplexne zameraným na problematiku integrácie. Definovala osem oblastí, ku ktorým boli formulované opatrenia a zodpovedné subjekty. Uznesenie vlády SR, ktorým bol dokument schválený, uložilo ministrovi zahraničných vecí a európskych záležitostí; ministrovi vnútra; ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny, ministrovi dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja; ministrovi hospodárstva; ministrovi školstva, vedy, výskumu a športu; ministerke zdravotníctva; ministrovi kultúry; ministrovi spravodlivosti, ako aj predsedníčke Štatistického úradu SR a predsedovi Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí, rozpracovať integračnú politiku SR na podmienky príslušných rezortov.

Dokument neanalyzoval východiskový stav integrácie, problémové oblasti, bližšie nešpecifikoval opatrenia, cieľový stav a neurčoval časový harmonogram. Indikátory pre jednotlivé opatrenia boli stanovené prevažne všeobecne ako počet vykonaných aktivít alebo počet dokumentov.

Samotný dokument priznával, že jeho obsah vytváral rámec pre rozpracovanie príslušných politík zodpovednými aktérmi na akčné plány. Cieľom opatrení nebolo definovať konkrétne úlohy, keďže opatrenia predstavovali čiastkové ciele a vízie. Časové rámce mali stanoviť príslušné akčné plány, čím predkladateľ obmedzil zasahovanie do vecných a časových možností dotknutých rezortov.

Takto formulované predpoklady pre implementáciu na jednej strane ponechali príslušným rezortom samostatnosť v rozhodovaní, zároveň však obmedzili možnosť ovplyvniť a koordinovať výslednú podobu akčných plánov, ktoré boli pre napĺňanie politiky dôležité. Takýto postup vytváral riziko, že bližšie rozpracovanie priorít a opatrení bez potrebnej koordinácie bude nedostatočné, resp. v podobe, ktorú bude možné vyhodnocovať formálne.

Praktické rozpracovanie stratégie bolo rôzne. MPSVaR SR transformovalo dokument do dvoch akčných plánov, pričom po roku 2018 už nepokračovalo v ich tvorbe, a to aj napriek tomu, že táto povinnosť nebola zrušená. Opatrenia boli prevzaté z hlavného dokumentu, v niektorých prípadoch s bližším špecifikovaním gestora. Termín na plnenie úloh bol vo väčšine prípadov stanovený všeobecne, tzn. priebežne. Chýbali merateľné ukazovatele, na základe ktorých bolo možné plnenie opatrení sledovať a vyhodnocovať. V priebehu realizácie stratégie nedošlo k zmene alebo aktualizácií opatrení. Pri akčných plánoch MV SR nebolo možné jednoznačne určiť, na aké opatrenia zo stratégie odkazujú, keďže neboli v plnom znení preberané a rozpracované. Na rozdiel od MPSVaR SR pokračovalo MV SR v tvorbe akčných plánov aj po roku 2018. Prevažná časť opatrení z roku 2014 bola zameraná na úlohy, spojené s prípravou, riadením a kontrolou projektov financovaných z EÚ. Zvyšné opatrenia boli formulované všeobecne – ako rozvíjanie spolupráce; aktívna účasť a podpora dialógu; realizácia preventívnych a vzdelávacích aktivít; spolupráca. Zodpovednosť bola definovaná v podobe organizácie alebo organizačného útvaru ministerstva, úlohy však neboli časovo vymedzené, neobsahovali merateľné ukazovatele, podľa ktorých bolo možné posudzovať úroveň realizácie.

Rozpracovanie akčných plánov do podoby, ktorá nešpecifikovala konkrétne úlohy s jasným časovým vymedzením, neuvádzala ciele, prípadne požadovaný stav, ktorý sa mal vykonávaním týchto aktivít dosiahnuť, ako aj merateľné ukazovatele, podľa ktorých by bolo možné posúdiť úroveň implementácie, neumožňovalo vykonávať jednoznačnú a koordinovanú činnosť so zámerom cielenej kvalitatívnej zmeny v konkrétnych oblastiach. Absencia ukazovateľov

zároveň neumožňovala merať úroveň vykonávaných aktivít, a tým poskytovať spätnú väzbu o správnosti alebo, naopak, nedostatočnosti realizovaných krokov, ako aj ich skutočného vplyvu na sledovanú oblasť.

Odlišný prístup k vypracovaniu akčných plánov kontrolovanými subjektmi indikoval absenciu koordinovanej činnosti. Aj napriek rozdielnej pôsobnosti ministerstiev bol pritom spoločný postup dôležitý. To sa týkalo najmä spôsobu prevzatia všeobecných opatrení, ich rozpracovania a priradenia špecifických parametrov (časové vymedzenie, merateľnosť). Bez koordinovaného postupu tak bola stratégia v podobe akčných plánov fragmentovaná na menšie nejednotné časti – tematicky zamerané „stratégie“, ktorých úroveň závisela výlučne od prístupu kompetentného orgánu. Integračná politika SR sa ako pôvodne ucelený dokument stala nevyváženým súborom parciálnych politík.

MPSVaR SR v súhrnnej správe za rok 2017 uviedlo, že integračná politika sa v praxi dostatočne neplnila a preto navrhne prijať účinnejšie opatrenia vedúce k integrácii cudzincov do spoločnosti. Vláda SR následne uznesením zrušila úlohu predkladať čiastkové správy o plnení cieľov a opatrení, ako aj predkladať na rokovanie súhrnnú správu.

Zrušením tejto povinnosti, ktorá síce v obmedzenej podobe, no napriek tomu poskytovala základnú informáciu o implementácii integračnej politiky na Slovensku, sa vláda SR prakticky vzdala možnosti byť informovaná o tejto problematike. Zároveň bol týmto rozhodnutím zrušený minimálny koordinačný rámec, ktorý predkladanie čiastkových správ a vypracovanie spoločnej správy predstavovalo.

Integračná politika SR mala predstavovať základný dokument na podporu modernej politiky v oblasti integrácie cudzincov. Jej realizácia však bola poznačená viacerými problémami, ako napríklad nejednotné a nedostatočné rozpracovanie opatrení zo strany rezortov, absencia kontrolných mechanizmov a koordinácie aktivít, ktoré nakoniec viedli k zrušeniu povinnosti informovať o výsledkoch implementácie a neskôr k zrušeniu celej iniciatívy ako takej. Aj keď bola jej aktualizácia definovaná ako dlhodobé opatrenie iného dokumentu – Stratégie pracovnej mobility cudzincov v SR, do dnešného dňa nebola táto aktualizácia vykonaná.

Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR

Po avizovaných nedostatkoch, súvisiacich s implementáciou Integračnej politiky SR bola v roku 2018 MPSVaR SR vypracovaná a uznesením vlády SR schválená Stratégia pracovnej mobility cudzincov v SR. Na rozdiel od Integračnej politiky SR sa nevzťahovala na celú problematiku integrácie, pokrývala najmä oblasť zamestnanosti a trhu práce.

Dokument uvádzal, že v riadení migračných a integračných politík na Slovensku absentuje systematické riešenie a opatrenia sa neraz prelínajú a prekrývajú. V tom čase platné migračné a integračné politiky boli koncipované v diametrálne odlišnom spoločensko-ekonomickom kontexte a postupné vyhodnocovanie kvality každoročných odpočtov, ako aj z hľadiska súčasných výziev a problémov na slovenskom trhu práce, odhaľovalo, že si vyžadujú komplexnú aktualizáciu.

Stratégia obsahovala krátkodobé ciele v oblasti pracovnej mobility a mapovala aktuálnu situáciu na trhu práce. Na tieto ciele nadväzovali krátkodobé opatrenia, ktoré mali definované povinnosti, zodpovedné subjekty a termíny realizácie. Taktiež obsahovala dlhodobé ciele vrátane dlhodobých opatrení s výhľadom ich plnenia do roku 2030.

Podľa uznesenia vlády, ktorým bol dokument schválený, mala byť správa o plnení úloh Stratégie pracovnej mobility cudzincov v SR dotknutými orgánmi predkladaná iba na požiadanie MPSVaR SR, ktoré malo voči vláde SR rovnakú povinnosť, teda koordinovať a predkladať správu o plnení opatrení len na základe jej vyžiadania.

Keďže počas celej platnosti stratégie nebola predložená jediná požiadavka na vyhodnotenie plnenia prijatých opatrení, možno konštatovať, že príslušné orgány nevyužili možnosť sledovať pokrok v implementácii politiky, identifikovať potenciálne riziká a obmedzenia. To by umožnilo v prípade potreby upraviť politiku tak, aby zodpovedala požadovanému stavu.

Podľa vyjadrenia MPSVaR SR boli opatrenia aj napriek ich nevyhodnocovaniu plnené. Bolo tiež konštatované, že nesplnené úlohy boli aktualizované a transformované do nových dokumentov; ministerstvo však nevedelo identifikovať, ktorých opatrení sa to týkalo.

Migračná politika 2025

Priority v oblasti integrácie cudzincov boli definované aj strategickým dokumentom Migračná politika 2025, ktorej gestorom bolo MV SR. Podľa návrhu strategický dokument stanovil základné ciele, smery a princípy vývoja v oblasti migrácie, pričom konkretizáciu jednotlivých úloh a opatrení v časovom a vecnom vyjadrení mali zabezpečiť príslušné zainteresované subjekty vo svojich akčných plánoch, kde sa predpokladala ich priebežná aktualizácia. Úloha rozpracovať migračnú politiku sa týkala rovnakých rezortov, ako v prípade Integračnej politiky SR.

Rozhodnutie ponechať formu a spôsob tvorby akčných plánov výlučne na dotknuté subjekty vytváralo, podobne ako v prípade Integračnej politiky SR, riziko, že stratégia nebude dostatočne rozpracovaná. Uvedené sa čiastočne potvrdilo v súhrnnej správe o stave plnenia úloh, zámerov a cieľov migračnej politiky SR za roky 2021 a 2022, ktorá uviedla, že nie všetky ministerstvá vypracovali samostatné akčné plány migračnej politiky tak, ako bolo uložené uznesením vlády SR.

Dokument formuloval kľúčové oblasti, ktoré boli rozpracované do priorít. Priority boli uvádzané ako úlohy bez špecifikovania zodpovedných orgánov, ako to bolo v prípade Integračnej politiky SR. Problematika integrácie tvorila čiastkovú oblasť, pričom dokument uvádzal 11 všeobecných integračných priorít bez bližšieho rozpracovania, uvedenej zodpovednosti či časového rámca. Všeobecná formulácia priorít – ako napr. posilnenie integrácie cudzincov na úrovni samosprávnych krajov, miest a obcí; zabezpečenie kvalitného vzdelávanie; podpora prístupu k primeranému bývaniu; podpora kultúrnej a spoločenskej integrácie – umožňovala voľný výklad a rozpracovanie bez možnosti ovplyvniť spôsob, rozsah a formu výsledných opatrení. Takýto postup zároveň obmedzoval možnosti kvalitatívneho hodnotenia dopadu opatrení a posúdenia úrovne, akou prispeli k riešeniu problematiky integrácie.

MPSVaR SR stanovilo v akčnom pláne sedem opatrení, pričom tieto úlohy už boli v obdobnom rozsahu a znení definované Stratégiou pracovnej mobility cudzincov v SR. Samotné rozpracovanie dokumentu bolo charakterizované formálnym prístupom. Opatrenia mali všeobecný charakter vo forme odporúčaní, ktoré by sa mali vykonávať. Neboli zadefinované presné úlohy a činnosti, ale išlo o všeobecný popis bez jasne stanovených merateľných ukazovateľov a cieľov. Časové ohraničenie ich plnenia nebolo s výnimkou jedného opatrenia presne stanovené.

MV SR vypracovalo akčný plán s úlohami v deviatich oblastiach. Päť úloh bolo stanovených pre oblasť integrácie, pričom štyri z nich mali obdobný charakter, ako v prípade Integračnej politiky SR. Prevažná časť mala stanovený termín na splnenie vo všeobecnej podobe ako priebežné resp. do 31. 12. 2025.

Stanovením všeobecných postupov pre implementáciu opatrení v dokumente Migračná politika 2025 bez uvedenia konkrétnej zodpovednosti nebolo zabezpečené, že všetky stanovené priority budú prevzaté a rozpracované kompetentnými orgánmi. Tým, že pri prioritách nebola stanovená minimálna zodpovednosť v podobe špecifikácie gestora, rozsah prevzatých úloh a úroveň ich rozpracovania v akčných plánoch bola výlučne na rozhodnutí dotknutých orgánov.

Monitorovanie výsledkov ako nástroj pre efektívny spätnú väzbu

Monitorovanie aktivít a výsledkov umožňuje zainteresovaným stranám merať pokrok, resp. tendenciu vývoja vo vykonávaní integračných politík, identifikovať obmedzenia, a v prípade potreby prispôsobiť politiky okolnostiam. Chýbajúce údaje alebo neprimerané monitorovanie môžu zabrániť tomu, aby boli opatrenia presmerované a politiky prepracované tak, aby riešili skutočné potreby. Ak štát nedostatočne skúma, aký dopad mali jeho aktivity na sledovanú oblasť, akékoľvek ďalšie kroky budú vychádzať z nedostatočného poznania situácie a budú spojené s neefektívnym vynakladaním zdrojov.

V prípade Integračnej politiky SR a Migračnej politiky 2025 bol spôsob hodnotenia upravený uznesením vlády SR. Toto uznesenie uložilo povinnosť príslušným orgánom predkladať zodpovednému ministrovi (gestorovi dokumentu) správu o plnení opatrení. Predložené správy mali byť následne spracované do súhrnnej správy a predkladané na rokovanie vlády SR.

Predkladané súhrnné správy o stave plnenia cieľov a opatrení Integračnej politiky SR boli súhrnom čiastkových správ, keď informácia spočívala najmä vo výpočte a popise vykonaných aktivít. Správy neboli dokumentom, ktorý by posudzoval dopad realizovaných opatrení, hodnotil ich úspešnosť, prípadne prehodnocoval spôsob ich plnenia. Bolo tiež zistené, že viaceré opatrenia z hlavného dokumentu neboli v súhrnných správach vyhodnocované vôbec.

Podobne ako pri tvorbe akčných plánov, aj v prípade ich hodnotenia bol proces v kompetencii dotknutých ministerstiev. Gestor dokumentu nemal možnosť ovplyvniť obsah a kvalitu ani spôsob hodnotenia predkladanej dokumentácie, čo bolo priznané napr. v súhrnnej správe k Integračnej politike za rok 2017. Súhrnné správy pri absencii nezávislého posúdenia a hodnotenia predstavovali iba súbor čiastkových správ s popisom vykonaných aktivít.

Aj napriek tomu, že sa uvedený spôsob hodnotenia ukázal v roku 2018 ako nedostatočný a neúčinný, identický postup pre získavanie spätnej väzby prostredníctvom spracovania a predkladania súhrnnej správy bol opätovne zvolený v roku 2021 v prípade Migračnej politiky 2025.

Bolo zistené, že tak ako v prípade Integračnej politiky SR, aj v prípade Migračnej politiky 2025 nemal gestor dokumentu – MV SR, dosah na úroveň rozpracovania dokumentu do akčných plánov jednotlivých ministerstiev a ďalších zainteresovaných inštitúcií. Rovnako tak nemalo kompetenciu vynútiť plnenie opatrení na úrovni iného rezortu a tým ovplyvniť kvalitu jednotlivých odpočtov.

Z vyššie uvedeného možno konštatovať, že systém hodnotenia v prípade preverených stratégií predstavoval formálny nástroj, a to tak z hľadiska nastavenia, ako aj praktickej realizácie. Hodnotenie implementácie za účelom získania relevantných informácií o účinnosti opatrení a úrovni integrácie tak nenaplnilo svoj účel. Aj z uvedeného dôvodu bolo v priebehu kontroly problematické zistiť, aká je úroveň integrácie na Slovensku, aký je skutočný prínos opatrení, prípadne aké problematické oblasti bránia jej úspešnej realizácii.

Poradné orgány ako expertná platforma

Pre oblasť migrácie a integrácie pôsobili v rámci ministerstiev rôzne poradné a odborné orgány. Ich úlohou bolo združovať expertov z viacerých inštitúcií, vďaka čomu mohli poskytovať informácie o problematike z pohľadu orgánu, ktorý zastupovali.

Komisia MEKOMIC sa mala, ako poradný orgán ministra práce, zameriavať na otázky pracovnej mobility cudzincov a ich integrácie/začleňovanie do slovenského trhu práce. Jej úlohou tiež bolo posudzovať návrhy strategických a koncepčných materiálov v tejto oblasti. Okrem ministerstva práce boli členmi komisie zástupcovia ďalších subjektov, zainteresovaných v procesoch integrácie. Posledné zasadanie komisie MEKOMIC sa konalo v roku 2019, v súvislosti so schválením Stratégie pracovnej mobility cudzincov v SR. Po vypuknutí pandémie sa komunikácia presunula do online priestoru, čo však nebolo potvrdené dokumentáciou, ktorá by takéto stretnutia preukázala.

V podmienkach MV SR fungoval Riadiaci výbor pre migráciu, integráciu a inklúziu cudzincov. Jeho predsedom bol riaditeľ MÚ a okrem stálych členov štatút určoval ad hoc členov. V rokoch 2021 – 2023 sa konalo 9 stretnutí, pričom od roku 2022 boli primárne venované situácii na Ukrajine. Podľa štatútu mal výbor koordinovať plnenie úloh vyplývajúcich z implementácie migračnej a integračnej politiky, vrátane monitorovania a vyhodnocovania jej plnenia, čo sa však kontrolou nepreukázalo. Jedna z možných príčin nerealizovania uvedenej činnosti spočívala v nejasnom vymedzení tejto úlohy, keďže štatút nestanovil jej jednoznačný rozsah a formu. Odborné pracovné skupiny, ktoré mali vzniknúť v zmysle štatútu Riadiaceho výboru a poskytovať mu informácie a súčinnosť, neboli vytvorené. Vzhľadom na komplexnosť problematiky migračnej a integračnej politiky, ako aj náročnosť koordinačných a hodnotiacich aktivít tak mohli nezriadené pracovné skupiny predstavovať dôležitý prvok pri tvorbe týchto hodnotení.

Stratégia pracovnej mobility SR obsahovala opatrenie, ktorého cieľom bolo vytvoriť na úrovni miest a obcí lokálnu platformu regionálneho sociálneho dialógu, ktorá by plnila funkciu výmeny informácií medzi rôznymi inštitúciami, najmä samosprávou mesta, štátnymi orgánmi, väčšími zamestnávateľmi a vzdelávacími inštitúciami. Podľa zistení nebola táto platforma doteraz vytvorená.

Poradné a odborné orgány zamerané na migráciu a integráciu – ako komisia MEKOMIC a Riadiaci výbor pre migráciu, integráciu a inklúziu cudzincov, fungovali len sporadicky a ich činnosť nebola vždy preukázateľná. Celkovo možno konštatovať, že očakávania spojené s týmito orgánmi neboli naplnené a ich fungovanie si vyžaduje zásadné zlepšenia.

Financovanie integračných opatrení

Opatrenia ministerstva práce na podporu integrácie cudzincov boli financované zo štátneho rozpočtu a európskych fondov, konkrétne z rozpočtovej kapitoly MPSVaR SR, Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) a Európskeho sociálneho fondu. Napriek značným finančným zdrojom neexistoval presný systém priraďovania finančných prostriedkov k jednotlivým integračným opatreniam. Ministerstvo získavalo informácie o cudzincoch až pri riešení ich konkrétnych životných situácií, pričom podpora sa líšila v závislosti od ich pobytového statusu – niektoré skupiny mali nárok na dávky ako občania SR, zatiaľ čo iné, napríklad cudzinci s tolerovaným pobytom, ktorým bolo poskytnuté dočasné útočisko, ich mali sprístupnené dočasne prostredníctvom nariadenia vlády.

Tabuľka č. 1: Prehľad o sume poskytnutých dávok štátnej sociálnej podpory a pomoci v hmotnej núdzi (v eurách)

Obdobie (rok)	Cudzinci	Odídenci*
2021	15 662 296,38	0,00
2022	25 646 843,78	7 480 050,29
2023	36 130 337,16	11 502 366,94
SPOLU	**77 439 477,32**	**18 982 417,23**

Zdroj: Spracované NKÚ SR na základe podkladov od kontrolovaného subjektu

* Cudzincom s tolerovaným pobytom (odídenci) bola poskytnutá štátna sociálna podpora na základe nariadení vlády

Okrem štátnej sociálnej podpory boli poskytované dotácie na podporu výchovy detí v oblasti stravovania a školských povinností, dotácie pre osoby so závažným zdravotným postihnutím a dotácie pre zariadenia podmienené odkázanosťou na úhradu za sociálnu službu v celkovej sume viac ako 6,5 mil. eur. MPSVaR SR alebo subjekty v jeho pôsobnosti realizovali osem projektov z európskych zdrojov, s alokáciou vo výške viac než 59 miliónov eur a s čerpaním v čase výkonu kontroly vo výške takmer 34 miliónov eur. Išlo o projekty ako Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane migrantov; Podpora pri riešení potrieb osôb so závažným zdravotným postihnutím v súvislosti s ozbrojeným konfliktom na Ukrajine; Predchádzanie vzniku krízových situácií počas mimoriadnej situácie v dôsledku vojnových udalostí na Ukrajine; Pomáhame odídencom; Pomáhame odídencom – poradenstvo; Podpora výkonu opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately pre maloletých bez sprievodu a deti z Ukrajiny a ich rodičov a iné osoby zodpovedné za starostlivosť o dieťa; Pomoc osobám z Ukrajiny pri ich vstupe a integrácii na území SR – samosprávy; Poradenstvo v oblasti sociálnej pomoci a podpory utečencom. Ďalšie finančné prostriedky EÚ s alokáciou vyše 96 miliónov eur a s čerpaním takmer 72 miliónov eur boli v rámci štyroch projektov rozdelené iným subjektom.

MPSVaR SR ako poskytovateľ a zároveň žiadateľ schválilo projekt, ktorého cieľom bolo aktívne začlenenie odídencov z Ukrajiny do slovenskej spoločnosti. Projekt obsahoval štyri pod-aktivity zahŕňajúce oblasť integrácie, pričom merateľným ukazovateľom bol počet vypracovaných materiálov (hodnotení, analýz, štúdií a pod.) v počte štyri. Priamymi oprávnenými výdavkami boli mzdové výdavky vo výške 549 947,70 eur a paušálna sadzba 40 % na ostatné výdavky v sume 219 979,08 eur. Skutočne čerpaná suma predstavovala 614 664,49 eur. Mzdové výdavky sa tak pohybovali od 350,87 eur do 3 086,75 eur mesačne alebo od 24,29 eur do 52,63 eur na hodinu v závislosti od dohodnutej formy.

Výstupom projektu bolo vypracovanie štyroch materiálov, ktoré boli vydané ako jeden knižný zväzok. Súčasťou aktivít tiež bolo vypracovanie informačného letáku a organizácia dvoch stretnutí s názvom Spoznaj a ochutnaj Ukrajinu bez predsudkov. Podľa informácií bola zabezpečená distribúcia vypracovanej príručky príslušným inštitúciám a tiež jej využívanie pri stretnutiach s dotknutými organizáciami. Kontrolou nebolo zistené, že vypracovaný materiál tvoril súčasť komplexných opatrení v oblasti integrácie, resp. jeho vznik bol vyvolanou aktivitou v rámci existujúcich stratégií, politík migrácie a integrácie.

Počas rokov 2021 až 2023 vynaložilo MV SR na prvotnú integráciu 200 471,01 eur. Okrem toho bol pravidelne uhrádzaný členský príspevok pre ICMPD v sume 143 048,00 eur. V dôsledku výpadku financovania projektov z AMIF-u bolo za rok 2023 vynaložených 162 015,20 eur a v roku 2024 táto suma poklesla na sumu 140 708,00 eur. Na tri projekty, ktoré boli spolufinancované z AMIF-u, bolo zo zdrojov EÚ a ŠR čerpaných 6 573 420,78 eur.

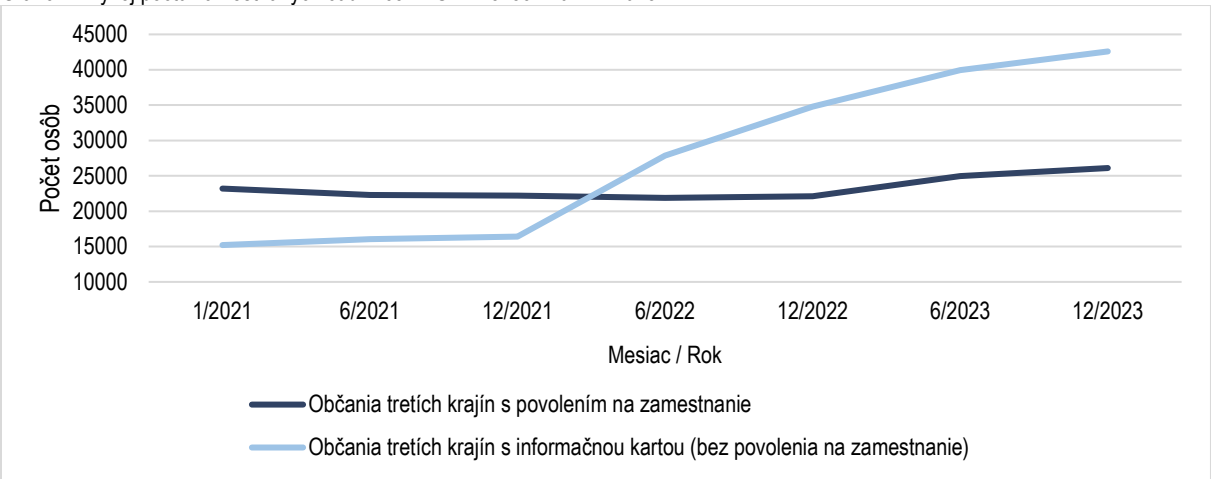
V súvislosti s vojnovým konfliktom na Ukrajine bolo na cestovné, tlmočenie a mzdové výdavky v období rokov 2022 a 2023 vynaložených 376 199,23 eur. Na zabezpečenie ubytovania, stravy, prepravy odídencov, civilnej ochrany, záchranárskych prác, zriadenia krízového štábu a budovania veľkokapacitných centier bolo zo zdrojov EÚ a ŠR v rokoch 2022 a 2023 poskytnutých 238 819 204,95 eur. V roku 2024 táto suma predstavovala 69 204 402,52 eur.

Dostupnosť a spracovanie informácií

Spoľahlivé a dostupné dáta sú kľúčové pre správne nastavenie a vyhodnocovanie politiky integrácie. Efektívne cielenie opatrení nie je možné bez relevantných dát o cudzincoch na území SR.

Podľa zverejnených údajov bolo na území SR v decembri 2023 zamestnaných 26 102 štátnych príslušníkov tretích krajín s platným povolením na zamestnanie a 42 589 štátnych príslušníkov tretích krajín s informačnou kartou (bez povolenia na zamestnanie). V prípade zamestnávania občanov tretích krajín s informačnou kartou (bez povolenia na zamestnanie) došlo k výraznému nárastu najmä v súvislosti s vývojom na Ukrajine.

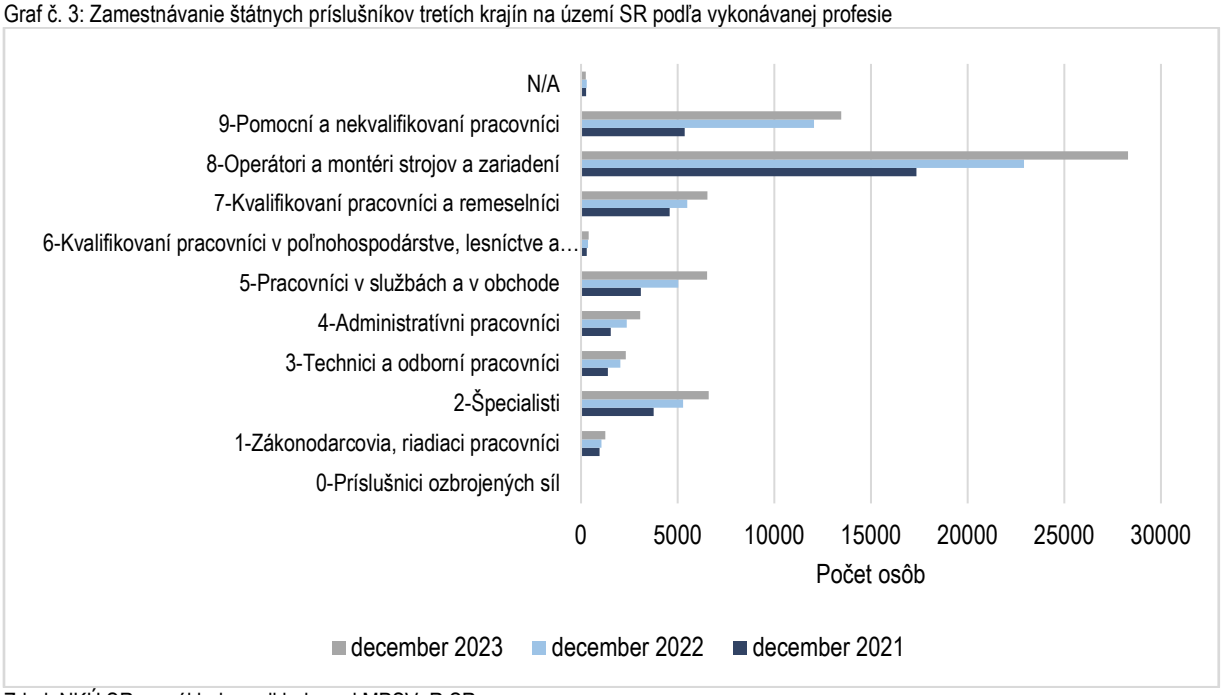
Graf č. 2: Vývoj počtu zamestnaných cudzincov v SR v rokoch 2021 – 2023



Zdroj: NKÚ SR

Podľa štruktúry vykonávanej profesie štátnymi príslušníkmi tretích krajín je zrejmé, že títo vykonávajú predovšetkým nízko kvalifikovanú prácu.

Graf č. 3: Zamestnávanie štátnych príslušníkov tretích krajín na území SR podľa vykonávanej profesie



Zdroj: NKÚ SR na základe podkladov od MPSVaR SR

Zákon o službách zamestnanosti upravoval, aké osoby sú považované za znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie. Osoby, ktorým bolo poskytnuté dočasné útočisko, neboli v zmysle platnej legislatívy znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie a počet takýchto osôb, ktoré boli nezamestnané sa osobitne nesledoval.

MPSVaR SR pracovalo s údajmi, ktoré si vedelo zabezpečiť s využitím vlastných informačných systémov. Napriek tomu, že v niektorých prípadoch spracovalo databázu údajov o pracujúcich odídencoch a migrantoch, bolo to len pre potreby konkrétnej analýzy prepojením údajov z informačného systému služieb zamestnanosti, Sociálnej poisťovne a MV SR. Nešlo o pravidelnú činnosť a predmetná databáza nebola priebežne aktualizovaná. Rozsah údajov bol limitovaný z dôvodu nemožnosti zdieľať údaje medzi rezortmi z dôvodu ochrany osobných údajov.

V podmienkach MV SR sa zberom a štatistickým spracovaním dát sa zaoberal ÚHCP. Na evidovanie a zber informácií o cudzincoch boli využívané informačné systémy, zamerané na migráciu a medzinárodnú ochranu a na účely evidencie cudzincov v oblasti legálnej migrácie. Kvantitatívne a kvalitatívne vyhodnocovanie spracovávaných dát prebiehalo, avšak nie v priamej súvislosti s integráciou a integračnými opatreniami. ÚHCP analyzoval dáta z informačných systémov a vytváral pravidelné a nepravidelné analýzy rizík a spracovaných štatistických informácií dôležitých pre bezpečnosť hraníc a vnútornú bezpečnosť.

V prípade výskytu duplicitných údajov – registrácie osôb v rôznych členských štátoch, bol najčastejším dôvodom ľudský faktor. Zároveň však presnosť informácií závisela od externých okolností, tzn. od zadávania údajov do európskej registračnej platformy členskými štátmi. Zdieľanie dát medzi jednotlivými orgánmi malo obmedzenia vyplývajúce z personálnych kapacít prípadne z flexibility reportov informačných systémov. Problém pri výmene informácií medzi vnútroštátnymi orgánmi tiež predstavovala prepojenosť informačných systémov, ktorá sa prejavovala v nemožnosti komplexného pohľadu na danú oblasť.

Nastavené podmienky a procesy evidencie tolerovaných pobytov za účelom dočasného útočiska neumožňovali zo strany príslušných orgánov poskytovať údaje o reálnom počte odídencov, nachádzajúcich sa na území Slovenska. Absentovali tak reálne údaje o počte ukrajinských občanov na území Slovenska, čo bolo jednak spôsobené voľnosťou pohybu odídencov v rámci schengenského priestoru, ich ohlasovacími povinnosťami o zmenách pobytu, ako aj podmienkami a procesmi zadávania údajov do informačných systémov.

Nástroje na prilákanie vysokokvalifikovanej pracovnej sily

Modrá karta je povolením na pobyt a prácu pre vysokokvalifikovaných pracovníkov z krajín mimo EÚ, ktoré im umožňuje legálne žiť a pracovať v členskom štáte spoločenstva. Nástroj, ktorý mal prilákať vysokokvalifikovaných pracovníkov na Slovensko však nebol hromadne využívaný. V rokoch 2021 až 2023 bolo vydaných iba 62 modrých kariet, čo poukazuje na výrazne nízky záujem. Pri porovnaní s vybranými krajinami EÚ je zrejmé, že SR výrazne zaostáva v snahe prilákať vysokokvalifikovaných pracovníkov prostredníctvom tohto nástroja.

Tabuľka č. 2: Počet vydaných modrých kariet na milión obyvateľov

	2021	2022	2023
Litva	450,8	1398,4	598,5
Lotyšsko	119,4	190,3	222,5
Poľsko	80,4	133,7	201,4
Slovinsko	45,5	62,2	107,7
Česko	63,9	60,5	46,6
Rakúsko	34,9	55,8	124,7
Estónsko	18,8	27,0	18,3
Slovensko*	2,9	3,7	4,8
Maďarsko	1,0	1,9	1,8

* podľa údajov MPSVaR SR
Zdroj: NKÚ SR podľa údajov Eurostat

Ďalším z opatrení na prilákanie vysokokvalifikovanej pracovnej sily zjednodušením postupu zamestnania bolo prijatie schémy vymedzujúcej kategóriu žiadateľov o národné vízum (D) v záujme SR. Cieľom bolo skrátiť a zjednodušiť proces získavania prechodného pobytu pri zamestnávaní vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín. Prijatie takejto schémy bolo jedným z míľnikov reformy pobytovej a pracovnej legislatívy, ktorá bola súčasťou Plánu obnovy a odolnosti SR.

Na základe nariadenia vlády SR bolo v záujme SR udeliť ročne spolu najviac 3 000 národných víz štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú absolventmi vysokoškolského štúdia. Tieto osoby boli oslobodené od povinnosti pred vstupom na Slovensko preukázať, že majú garantované pracovné miesto a bolo im vydané národné vízum na účel hľadania si zamestnania na 90 dní. Po nájdení si zamestnania im bolo bezodkladne vydané národné vízum na účel zamestnania na obdobie jedného roka.

Podľa predloženej dokumentácie bolo k 30. 12. 2022 udelených 33 národných víz na účel hľadania si zamestnania a 70 národných víz na účel zamestnania. MPSVaR SR, ktoré pripravovalo legislatívny návrh pre udeľovanie národných víz, nedisponovalo komplexnými informáciami o úrovni implementácie tohoto opatrenia, okrem údajov za rok 2022, ktoré boli súčasťou správy o plnení opatrení vyplývajúcich z akčného plánu Migračnej politiky SR.

Samosprávy ako kľúčový partner pri integrácii

Subjekty územnej samosprávy plnia významnú úlohu pri úspešnej integrácii, keďže poznajú špecifiká miestnych komunít a dokážu prispôsobiť opatrenia ich potrebám. Zabezpečujú prístup k vzdelaniu, bývaniu a sociálnym službám, čím vytvárajú podmienky pre začleňovanie cudzincov do spoločnosti.

Význam samospráv bol zdôrazňovaný vo viacerých programových dokumentoch, zameraných na oblasť migrácie a integrácie. Aj z uvedeného dôvodu NKÚ SR oslovil dotazníkom osem samosprávnych krajov, osem krajských miest a tri ďalšie mestá, významné z dôvodu geografickej blízkosti k hraniciam z Ukrajinou resp. s predpokladom vyššieho počtu odídencov na území mesta. Cieľom bolo získať informácie o aktivitách a spolupráci štátnych orgánov z pohľadu samospráv. Z 19 oslovených odpovedalo na otázky 18 subjektov.

Zo siedmich samosprávnych krajov mali vypracovanú vlastnú integračnú stratégiu iba dva subjekty. V prípade 11 oslovených miest bola kladná odpoveď v šiestich prípadoch. Oslovené subjekty kladne hodnotili najmä finančnú podporu v prípade odídencov z Ukrajiny v oblasti školstva, sociálnych služieb a pri zabezpečovaní ubytovania. Poskytovanie metodických usmernení bolo uvedené vo dvoch prípadoch, v jednom prípade bola, naopak, konštatovaná minimálna metodická podpora a odborné usmernenia.

Pri hodnotení adekvátnosti podpory štátu bola v 12 prípadoch jej úroveň uvádzaná ako nedostatočná. Tri subjekty sa k otázke nevyjadrili a iba tri subjekty ju vnímali ako postačujúcu. Medzi uvádzané problematické oblasti patrila – absencia národnej autority pre integračnú politiku, nedostatočná komunikácia, udržateľné financovanie, podpora sociálnych služieb, chýbajúca národná stratégia pre integráciu, ako aj účinné koordinačné nástroje medzi štátom a samosprávou. Komunikácia prebiehala v rôznej intenzite. Najčastejšie s úradmi práce, ÚHCP, MÚ, okresnými úradmi, regionálnym úradom školskej správy, MPSVaR SR. Jednou z výhrad v tejto oblasti bola absencia systematických stretnutí a neprizvanie samospráv k rokovaniam na úrovni ministerstiev. Ako hlavné výzvy pri implementácii integračných opatrení bola uvádzaná absencia jednotných dát, zabezpečenie dostatočného financovania, nedostatok informácií, ako aj chýbajúci koordinátor aktivít. Väčšina samospráv pri integrácii spolupracovala s partnerskými organizáciami a mimovládnym sektorom.

Pri hodnotení celkového prístupu štátnych orgánov v škále 1 (veľmi zlý) – 5 (výborný) bola výsledná priemerná hodnota na úrovni 2,8. Najčastejšie uvádzanou hodnotou (osem prípadov zo 16) bola 2.

Medzi odporúčaniami pre zlepšenie spolupráce bolo vytvorenie národnej koordinačnej autority, flexibilnejšia spolupráca vrátane pravidelnej komunikácie, vypracovanie procesných a finančných mechanizmov, zohľadňovanie počtu cudzincov pri financovaní, reflektovanie skúseností samospráv pri nastavovaní politík, vypracovanie jasnej stratégie migračnej a integračnej politiky, zdieľanie kľúčových dát, ako aj zlepšenie komunikácie a koordinácie aktivít. Skúsenosti samosprávy s orgánmi štátu pri implementácií integračnej politiky, ako aj pri realizácii konkrétnych aktivít, spojených so situáciou na Ukrajine, tak mali podobný charakter ako zistenia vyplývajúce z realizovanej kontroly NKÚ SR.

Záver

Integrácia, ako verejná politika, v súčasnosti nepredstavuje účinný nástroj na zvládnutie výziev spojených s migráciou. Napriek tomu, že sa v tejto oblasti realizujú aktivity a kompetentné orgány si plnia svoje povinnosti v zmysle platnej legislatívy, súčasný systém ako celok netvorí funkčný mechanizmus. Uvedené sa týka najmä schopnosti úspešne realizovať stratégie schválené na najvyššej úrovni exekutívy, tzn. vládou SR. V kontraste k deklarovaným zámerom o potrebe koordinovaných a navzájom prepojených nástrojov, ako predpokladu pre účinnú realizáciu politiky, je táto charakterizovaná viacerými nedostatkami. Absentuje zodpovedný orgán s jasne vymedzenými právomocami a nástrojmi, ktorý by dokázal „vynucovať“ plnenie úloh; programová dokumentácia je prijímaná nesystémovo pričom absentuje jej logická nadväznosť; vyskytuje sa neurčitosť opatrení, duplicita; izolovaná realizácia vybraných aktivít, ako aj formálne hodnotenie činnosti.

Dlhodobá nečinnosť Slovenska v oblasti politík a programov integrácie občanov z tretích krajín do spoločnosti je nezodpovedná najmä s ohľadom na skutočnosť, že medzi ekonomicky rozvinutými krajinami sveta už niekoľko desaťročí prebieha nie súťaž, ale (sčasti explicitne) vojna o talenty ("war for talent"). V týchto krajinách panuje celospoločenská zhoda na tom, že ľudský potenciál alebo ľudský kapitál je jedným z rozhodujúcich, ak nie najrozhodujúcejším faktorom udržateľnej konkurencieschopnosti ich ekonomík. Sú to práve štáty s najprepracovanejšími politikami získavania a integrácie ľudí z tretích krajín do ekonomiky a spoločnosti, ktoré patria ku krajinám s najvyššou životnou úrovňou svojich obyvateľov (Kanada, Nórsko, Austrália, Dánsko a pod.).

Ignorovanie týchto skutočností zo strany vlád SR a neexistencia reálnych programov cieleného získavania migrantov a teda aj talentov z tretích krajín a ich integrácia do spoločnosti a pracovného trhu oberá Slovensko o jeden z možných zdrojov budúcej prosperity. Tento postup v kontexte stagnácie ekonomickej konvergencie krajiny s inými ekonomikami EÚ a v kontexte nízkej disponibility iných zdrojov rastu (nerastné suroviny, vzácne kovy, vlastný investičný kapitál alebo vysoká schopnosť využitia európskych zdrojov) oberá slovenskú ekonomiku o rastový potenciál v strednodobom aj dlhodobom horizonte.

Nedostatok pracovnej sily na Slovensku, v súvislosti so starnutím populácie, poukazuje na nevyhnutnosť lepšieho nastavenia integračných politík. Jedným z problémov je nízky záujem o nástroje na prilákanie vysokokvalifikovanej pracovnej sily, ako napríklad modrá karta či národné víza, čo naznačuje nedostatočnú atraktívnosť Slovenska pre zahraničných odborníkov. Migrácia môže byť dôležitým riešením pri nedostatku pracovnej sily, avšak bez účinných integračných opatrení zostáva potenciál prichádzajúcich cudzincov nevyužitý.

Nečinnosť slovenských vlád v oblasti konkurencieschopnosti je škodlivá aj vzhľadom na opakované vyjadrenia zamestnávateľskej obce o akútnom nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily v rozsahu až 100-tísic pracovných pozícií, ktoré zamestnávatelia nie sú schopní obsadiť.

Celkovo integrácia cudzincov na Slovensku funguje prevažne formálne a nekoordinovane. Absencia jasne definovaných kompetencií, merateľných cieľov a účinného monitorovania vedie k tomu, že integračné politiky neprinášajú očakávané výsledky. Ak má byť Slovensko schopné zvládnuť demografické výzvy a efektívne využívať potenciál migrácie, je nevyhnutné reformovať integračný systém, zaviesť jasné rozdelenie kompetencií a spôsob koordinácie aktivít, prispôsobovať kľúčové dokumenty aktuálnym výzvam a nastaviť efektívne hodnotenie výsledkov integračných opatrení.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontroly na vybraných subjektoch boli ukončené protokolom o výsledku kontroly. Kontrolované subjekty nevzniesli námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR monitorovať a vyhodnocovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Špitálska 4-6, 816 43 Bratislava-Staré Mesto 26
☎ +421 220 460 000 ✉ tlacove@employment.gov.sk

Ministerstvo vnútra SR, Pribinova 2, 812 72 Bratislava
☎ +421 250 941 111 ✉ tlacove@minv.sk

Zoznam použitých skratiek

AMIF	Fond pre azyl, migráciu a integráciu
Eurostat	Štatistický úrad Európskej únie
EÚ	Európska únia
HDP	Hrubý domáci produkt
ICMPD	Medzinárodné centrum pre rozvoj migračných politík
Integračná politika SR	Integračná politika Slovenskej republiky
Migračná politika 2025	Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2025
MPSVaR SR, Ministerstvo práce	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MÚ	Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
NBS	Národná banka Slovenska
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
SR, Slovensko	Slovenská republika
ŠR	Štátny rozpočet
ÚHCP	Úrad hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru
UNHCR	Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov