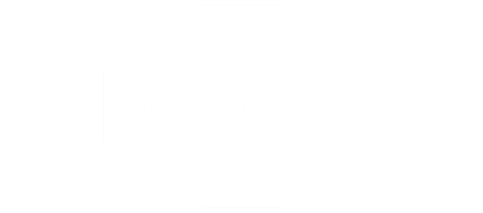


Vmesno vrednotenje izvajanja ukrepov, operacij in napredka pri doseganju ciljev programa Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF)

**Končno poročilo**

A close up of a sign

Description automatically generated

25.3.2024

**Naročnik:** Ministrstvo za notranje zadeve, Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

**Izvajalec:** CEDARS d.o.o., Linhartova cesta 5, 1000 Ljubljana

**Številka in naziv pogodbe:** POGODBA ŠT. C1711-23-460258, ki se financira iz EU sredstev tehnične pomoči

**Datum predaje končnih poročil:** 25.3.2024

# Kazalo

[Seznam uporabljenih kratic 4](#_Toc161844120)

[Povzetek 5](#_Toc161844121)

[1 Uvod 12](#_Toc161844122)

[1.1 Predmet vrednotenja 12](#_Toc161844123)

[1.2 Nameni in cilji vrednotenja 13](#_Toc161844124)

[2 Metodologija in pristop k vrednotenju 13](#_Toc161844125)

[3 Pregled intervencijske logike 14](#_Toc161844126)

[3.1 Pregled ciljev intervencijske logike 16](#_Toc161844127)

[4 Matrika vmesnega vrednotenja 20](#_Toc161844128)

[5 Ugotovitve vrednotenja 21](#_Toc161844129)

[5.1 Vprašanja vrednotenja po merilu »ustreznost« 21](#_Toc161844130)

[Pristop in metodološka orodja 21](#_Toc161844131)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 21](#_Toc161844132)

[5.2 Vprašanja vrednotenja po merilu »uspešnost« 23](#_Toc161844133)

[Pristop in metodološka orodja 24](#_Toc161844134)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 24](#_Toc161844135)

[5.3 Vprašanja vrednotenja po merilu »učinkovitost« 26](#_Toc161844136)

[Pristop in metodološka orodja 27](#_Toc161844137)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 27](#_Toc161844138)

[5.4 Vprašanja vrednotenja po merilu »skladnost« 29](#_Toc161844139)

[Pristop in metodološka orodja 29](#_Toc161844140)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 29](#_Toc161844141)

[5.5 Vprašanje vrednotenja po merilu »dodana vrednost EU« 30](#_Toc161844142)

[Pristop in metodološka orodja 30](#_Toc161844143)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 30](#_Toc161844144)

[6 Pregled opravljenih nalog 32](#_Toc161844145)

# Seznam uporabljenih kratic

AMIF – Sklad za azil, migracije in vključevanje

EK – Evropska komisija

EU – Evropska unija

IUMV – Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja

JN – Javno naročilo

JR – Javni razpis

MIGRA III – Elektronski sistem za upravljanje skladov s področja notranjih zadev

MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve

MORS – Ministrstvo za obrambo

MZEZ – Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve

OU – Organ upravljanja

Program AMIF – Program Republike Slovenije za podporo iz Sklada za azil, migracije in vključevanje za programsko obdobje 2021–2027, ki ga je Evropska komisija potrdila s sklepom

Program IUMV – Program Republike Slovenije za podporo iz Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja za programsko obdobje 2021– 2027, ki ga je Evropska komisija potrdila s sklepom

Program SNV – Program Republike Slovenije za podporo iz Sklada za notranjo varnost za programsko obdobje 2021– 2027, ki ga je Evropska komisija potrdila s sklepom

SNV – Sklad za notranjo varnost

UOIM – Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov

# Povzetek

**Vmesno vrednotenje** Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF) je obsegalo obdobje izvajanja programa od njegovega sprejetja dne 8.11.2022 do presečnega datuma 31.12.2023. Ker je program AMIF šele **v začetni fazi izvajanja**,je obseg podatkov o operacijah in projektih okrnjen, zato se je vmesno vrednotenje osredotočilo bolj na intervencijsko logiko in logični okvir samega programa, na okvir izvajanja in z njim povezana vzpostavljena pravila, na doseganje ciljev programa, na načrtovanje in spremljanje operacij, postopkovni vidik, relevantnost, možnosti poenostavitev in racionalizacijo izvajanja ter dodano vrednost programa. Program AMIF je bil vrednoten po merilih: **ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodana vrednost EU**.

**Ustreznost**

Program AMIF je **načrtovan tako od zgoraj navzdol**, saj je pripravljen skladno z uredbo, ki natančno definira cilje, področje uporabe ter izvedbene ukrepe, ki jih podpira. Organ upravljanja obenem vodi proces načrtovanja **tudi od spodaj navzgor** in na ta način **vključuje vse deležnike** (ključne resorje in končne upravičence) in **na ustrezen način obravnava potrebe upravičencev**. Načrtovanje vsebin projektov poteka že tretje programsko obdobje, zato so deležniki s procesom programiranja dobro seznanjeni in projekte načrtujejo na podlagi preteklih izkušenj. Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev proces načrtovanja ocenjujejo kot dober, da program in cilji, kot so opredeljeni v pravnih podlagah, pokrivajo vse njihove potrebe (v mejah uredbe in upravičenih aktivnosti ter stroškov) ter da trenutno **ni identificiranih vrzeli med programiranimi ukrepi in njihovimi potrebami**. Dodali pa so, da vsakokratne spremembe, ki se zgodijo z vsakim programskim obdobjem, zahtevajo prilagajanje celotnega procesa, kar v procesu načrtovanja **povečuje število iteracij**. Proces usklajevanja (vsebinsko, finančno, seznam projektov in kazalniki) se izvaja v več zaporednih fazah, kar vsako obdobje dodatno podaljšuje čas potreben za pripravo, uskladitev in odobritev programa. Vsakokrat se zamika tudi začetek izvajanja projektov.

Široka sestava **Odbora za spremljanje** kot tudi njegovo redno sestajanje zagotavljajo spoštovanje načela partnerstva. Vsi partnerji/deležniki lahko pravočasno prispevajo svoj doprinos k nastajajočim potrebam in razvoju dogodkov na terenu, saj so vključeni ne le v fazi programiranja, pač pa tudi izvajanja, spremljanja in evalvacije.

Izvajanje programa temelji na **Akcijskem načrtu**, ki je načrtovan na nivoju posameznega projekta, kar zagotavlja, da so projektni rezultati/učinki usklajeni s pričakovanji programa. Najpomembnejša prilagodljivost programa je **prilagajanje** **dinamike realizacije** ukrepov po letih, saj že samo obdobje upravičenost daje zadostno fleksibilnost z vidika upravljanja in prilagajanja sredstev sklada. **Kljub finančni fleksibilnosti** programa, ki omogoča prerazporeditve dodelitve med vrstami ukrepov v okviru istega specifičnega cilja, dodatno pa do 15 % prvotne dodelitve za specifični cilj na drug specifični cilj istega sklada, pa so trenutno identificirana **največja omejitev za prilagodljivost programa načrtovani kazalniki**. Uveljavila se je namreč praksa, da **vsakokratna sprememba kazalnika** zahteva **usklajevanje** in **odobritev s strani EK,** kar občutno zmanjšuje fleksibilnost celotnega sistema in povečuje administrativno breme usklajevanja ter nenazadnje omejuje prilagodljivost samega programa dejanskim potrebam ter hitrost implementacije. Upoštevajoč, da je področje, ki ga pokriva AMIF, podvrženo številnim zunanjim dogodkom in da se je samo v času od začetka načrtovanja programa do danes zgodil Covid-19 in 7 vojn, da se zato potrebe na terenu hitro spreminjajo, je **večja fleksibilnost nujno potrebna.** Na novo se mora vzpostaviti sorazmernost med administrativnim omejevanjem, ki ga vzpostavlja trenutna praksa usklajevanja sprememb okvira smotrnosti, in pomembnostjo ter namenom teh sredstev. Vse finančne prerazporeditve, ki bodo imele na koncu programskega obdobja pozitiven vpliv na programske kazalnike, ne bi smele biti predmet administrativnih ovir in zahtev za dodatno usklajevanje z EK. V primeru, ko pa se prerazporeja sredstva projektov, ki vplivajo na zniževanje programskih kazalnikov, pa je nujno potrebno najprej definirati, **kaj pomeni »bistvena sprememba« okvira uspešnosti (revizija mejnikov in ciljnih vrednosti)**, kdaj je dovolj uskladitev sprememb na odboru in kdaj je dejansko potrebna sprememba programa oziroma usklajevanje z EK.

**Uspešnost**

Program AMIF je **v začetni fazi izvajanja**. Do konca leta 2023 je bilo na seznamu odobrenih operacij 15 projektov (35 % od vseh načrtovanih), v času vrednotenja pa je bilo v izvajanju že skupaj 21 operacij. Finančna realizacija je konec leta znašala zgolj 1,9 M EUR (4 % skupno načrtovanih sredstev), kar predstavlja 26% realizacijo glede na plan realizacije v letu 2023. Priporočamo, da se v letu 2024 večjo pozornost nameni **pospeševanju dinamike realizacije**, **zlasti postopkov JR in JN**, ki so z vidika časovne in strokovne izvedbe najbolj zahtevni, saj ocenjujemo, da je na tem področju trenutno največji zaostanek v izvajanju. Pospeševanje dinamike realizacije je ključno tudi zato, ker se je **obseg sredstev**, ki so na voljo v sklopu sklada AMIF za obdobje 2021 – 2027 (EU del) – 44,5 MEUR v primerjavi z obdobjem 2014 – 2020 (EU del) - 20,6 MEUR, **več kot podvojil** (116% povečanje). Kljub počasnejšemu začetku izvajanja, pa upravičenci v anketnem vprašalniku ocenjujejo **uspešnost načrtovanih projektov z vidika doseganja zastavljenih rezultatov** s povprečno oceno **5,8** (na lestvici od 1 do 7) s pojasnili, da so projekti dobro zastavljeni, natančno opredeljeni, s postavljenimi realnimi rezultati, ki so uresničljivi. Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev ocenjujejo, da bodo kljub poznemu začetku izvajanja programa, dosegli vsaj **30%** **mejnikov 2024,** pri čemer so enega od mejnikov presegli že za skoraj trikrat že v času vrednotenja. Kot izziv pa so izpostavili **ročno zbiranje podatkov o številnih kazalnikih** (Excel), kar je posledica razpršenosti izvajanja aktivnosti (tako lokacijsko kot izvajalsko). Agregirani podatki se nato združujejo na nivoju ukrepa/projekta in vnašajo v sistem Migra III. Predlagamo, da organ upravljanja skupaj z upravičenci prouči možnost, ali je mogoča nadaljnja digitalizacije in avtomatizacije procesa zbiranja podatkov o kazalnikih. **Največja izziva za uspešnost** načrtovanih projektov, ki so jih izpostavili tako upravičenci v anketnem vprašalniku kot sodelujoči na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih, sta: (1) **Neuspešno izvedeni javni razpisi** za projekte, ki jih izvajajo nevladne organizacije, zato predlagamo poenostavitev in prilagoditev teh JR, in sicer sproščanje omejitvenih pogojev/meril ter največjo možno uporabo pavšalnih zneskov za izvajanje aktivnosti (na osebo, po aktivnosti) za dodatno poenostavitev poročanja; (2) **Pomanjkanje projektnega kadra** kot tudi **ozko grlo v podpornih službah**, zlasti na področju javnega naročanja in z njimi povezani dolgi izvedbeni postopki, zato predlagamo, da končni upravičenci proučijo možnost vključitve zunanjih izvajalcev za izvedbo projektnih aktivnosti, kot so postopki javnega naročanja, projektnega vodenja ipd., ko je to mogoče in narava projekta to dopušča. Na **področju komuniciranja in prepoznavnosti** predlagamo, da organ upravljanja v sodelovanju z upravičenci **združuje čim več aktivnosti** ter s tem poenostavi izvajanje in uresničitev zahtev na področju komuniciranja na nivoju posameznih projektov zlasti upoštevajoč lokacijo izvajanja (upravna območja), obseg sredstev, ciljne skupine in sorazmernost zahtevanih ukrepov.

**Učinkovitost**

Sistem upravljanja in nadzora ima ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti izvajanja skladov s področja notranjih zadev. Ugotavljamo, da z vidika administrativnih bremen, **sistem kot celota ni usmerjen v poenostavitve**, in sicer na nobeni ravni izvajanja, ne na EU ne na nacionalni. Če pa učinkovitost sistema pogledamo v luči realizacije projektov preteklega obdobja, upoštevajoč, da so bila vsa sredstva uspešno počrpana in brez večjih nepravilnosti, potem lahko trdimo, da je tudi trenutni **sistem pravilno vzpostavljen in z vidika realizacije projektov učinkovit**. V novem finančnem obdobju se sistem namreč ni spreminjal, kar je velika prednost, saj je s tem zagotovljena kontinuiteta izvajanja. Prednost je tudi njegova obvladljivost oziroma majhnost z znanimi deležniki in končnimi upravičenci, s kontinuirano organizacijsko in kadrovsko sestavo ter zagotovljenim prenosom znanja. Sistem ima lasten IT sistem, kar poenostavlja njegovo upravljanja, čeprav je podvržen enakemu številu pravil in obsegu administracije kot veliki sistemi z veliko več sredstvi v upravljanju.

V programskem obdobju 2021 – 2027 je **organ upravljanja uvedel naslednje poenostavitve**: uvedel je 3 mesečne roke za pripravo zahtevkov za povračilo; uvedel je poenostavljene metode pri obračunu stroškov dela ter nudil usmeritve upravičencem pri pripravi metodologije za poenostavitve; programirani so bili zgolj predpisani kazalniki učinka in rezultata, ki jih niso širili na posebne projektne kazalnike; kontrola se bo izvajala na vzorcu in ne več 100%.

Upravičenci v anketnem vprašalniku ocenjujejo **učinkovitost** vzpostavljenega sistema načrtovanja projektov s povprečno oceno **4,1** (na lestvici od 1 do 7), preglednost sistema izvajanja projektov z vidika pravil, navodil in usmeritev za izvajanje s povprečno oceno **4,4**, uporabniško izkušnjo s sistemom Migra III s povprečno oceno **3,4**, kvaliteto sodelovanja z organom upravljanja s povprečno oceno **4,6**. Kot največje **izzive pri bolj učinkoviti izvedbi projektov s področja notranjih zadev** so anketiranci v anketi navedli, da so največji izzivi veliko administrativno breme, težave pri koordiniranju rednega dela in izvajanja posameznih projektov tako z vidika kadrov kot z vidika financ in izvajanja javnih naročil ter razpisov, poročanja, administrativnih kontrol, pa tudi sodelovanja. Kot predloge za izboljšavo za večjo uspešnost in učinkovitost projektov s področja notranjih zadev so sodelujoči v anketi najpogosteje navedli poenostavitev izvajanja projektov, manj poročanja, več poenostavljenih oblik stroškov in pavšalnih zneskov, večjo fleksibilnosti pri prijavah in nato izvajanju projektov.

Trenutno vzpostavljen sistem **zaporednosti procesa načrtovanja** (najprej potrditev programa, nato priprava akcijskega načrta in šele potem prijava projekta) negativno vpliva na začetek izvajanja programa in s tem učinkovitost črpanja sredstev. Upoštevajoč, da je 80% projektov podobnih ali enakih projektom iz preteklega programskega obdobja, bi bilo smiselno proučiti, kako bi se izvajanje programa lahko začelo nemudoma po njegovi potrditvi oziroma že na začetku izvajanja, da bi se izognili vrzeli izvajanja med dvema programskima obdobjema. Večji obseg sredstev v novem programskem obdobju zahteva **večjo absorpcijsko sposobnost** celotnega sistema, kar se lahko doseže **z boljšo organiziranostjo** na ravni upravičencev (predvsem na področju izvedbe javnih naročil) kot tudi **z uporabo poenostavitev**, predvsem z uporabo več pavšalnih zneskov. Prav tako predlagamo, s ciljem čim večjega **prenosa znanja**, organizacijo bolj pogostih rednih delovnih srečanj ali sestankov, na katerih bi upravičenci lahko izmenjali svoje izkušnje.

**Skladnost**

Enoten sistem upravljanja in nadzora, struktura in organizacijska ureditev zagotavljajo **notranjo in zunanjo skladnost** izvajanja programa. Projekti znotraj programa AMIF so medsebojno povezani in komplementarni, zlasti zaradi vzpostavljenega sistema koordinacije na strani organa upravljanja in samih upravičencev. Dopolnjevanje projektov skladov s področja notranje varnosti je mogoče zaznati predvsem na področju informacijskih sistemov, saj zaradi prepletanja vsebin in interoperabilnosti segajo na področje upravljanja meja, migracij in notranje varnosti. Velja izpostaviti, da je bil že v času vrednotenja nacionalni program AMIF dopolnjen z dodatno podporo v okviru tematskega sklada, in sicer za preselitev.

Organ upravljanja je vzpostavil tudi sistem za sodelovanja z organi upravljanja za druge sklade, ki so vključeni v partnerski sporazum. Vzpostavljeni so mehanizmi za zagotavljanje učinkovitega spremljanja, ki potekajo na podlagi medresorskih skupin in usklajevanj, sestankov, posvetov ter medsebojnega pregleda dokumentacije. Ker je program AMIF šele v začetni fazi izvajanja, je število potrjenih projektov kot tudi njihovo izvajanje po obsegu še majhno in v vmesnem vrednotenju zato niso bili predmet nadaljnje analize skladnosti.

**Dodana vrednost EU**

Program AMIF se osredotoča na področja, intervencije in ciljne skupine, kjer rezultati na ravni EU presegajo rezultate, ki bi jih sicer dosegle države članice posamično. Kar **90%** **vseh upravičencev** je v anketnem vprašalniku odgovorilo, da so sredstva AMIF **zelo pomembna**, preostalih 10% pa je odgovorilo, da so sredstva srednje pomembna. Upravičenci svoje odgovore utemeljujejo z odgovori, da jim ta sredstva omogočajo zagotavljanja visokega nivoja postopkov mednarodne zaščite, izvajanje aktivnosti za ciljne skupine, ki jih sicer ne bi mogli zagotoviti; da prispevajo k uresničevanju strateških ciljev; da so postala eno prednostnih področij organizacije; da s temi sredstvi naslavljajo ranljive skupine prosilcev za mednarodno/začasno zaščito, tujce in osebe s statusom, ki so visoko ranljivi, da postanejo žrtve različnih oblik izkoriščanja; da s temi sredstvi financirajo nove vsebine, razvoj, nadgradnjo kot tudi nakup pomembne opreme. Nadalje smo upravičence prosili, da **razvrstijo po pomembnosti**, kaj najbolje opiše **EU dodano vrednost projektov**, ki jih izvajajo. Upravičenci so kot najpomembnejšo dodano vrednost EU izbrali, da **sredstva AMIF omogočajo implementacijo projektov, ki jih sicer ne bi bilo mogoče financirati iz lastnih in/ali nacionalnih sredstev**.

**Executive Summary**

**The mid-term evaluation** of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) covered the implementation period from the adoption of the AMIF national programme on 8 November 2022 till the cut-off-date on 31 December 2023. Given **the early stage of the programme implementation** and the limited amount of information on operations and projects, the mid-term evaluation focused on the intervention logic and logical framework of the programme itself, the implementation framework and established rules, the achievement of the objectives of the programme, the procedural aspect, the relevance, the possibilities for simplification and streamlining as well as added value of the programme. The AMIF programme was evaluated against the following criteria: **relevance, effectiveness, efficiency, coherence and EU added value**.

**Relevance**

The **AMIF programme is designed in** **a top-down approach** in accordance with the legal bases, which defines in detail the specific objectives, scope and implementation measures it supports. At the same time, the managing authority also designed the programming process **in a bottom-up approach, involving all stakeholders** (key stakeholders and beneficiaries) therefore responding appropriately to the needs of the beneficiaries. As the AMIF programming is now in its third programming period/cycle, stakeholders are well acquainted with the programming process and plan projects based on past experience. Participants in the focus groups and structured interviews consider the programming process to be good, the programme and the objectives clearly defined covering all their needs (within the limits of the legal bases, the eligible activities and costs) and there are **currently no identified gaps between the programmed actions and their needs**. However, they added that the changes that occur with each programming period/cycle require an adaptation of the whole process, which **increases the number of programming iterations**. The process (content, finances, list of projects, and indicators) is carried out in several sequential phases, which with every programming period further increase the time needed to prepare, adjust, and approve the national programme. The **partnership principle**, the broad composition of **the Monitoring Committee** and its regular meetings ensure that all stakeholders and partners can regularly contribute in a timely manner to emerging needs and developments on the ground, as they are involved not only in the programming phase but also in the implementation, monitoring, and evaluation phases. The implementation of the programme itself is based on an **action plan** planned at the level of each project, which ensures that the outputs/impacts of the projects are in line with the expectations of the national programme. The main flexibility of the programme is the adjustment of the dynamics of the financial implementation of actions from year to year, as **the eligibility period itself provides sufficient flexibility** in terms of management and adjustment of the Fund's resources. Despite the financial flexibility of the programme, which allows for the reallocation between types of measures within the same specific objective and, in addition, up to 15% of the initial allocation for a specific objective to another specific objective, **the main constraint to the flexibility** of programme implementation currently identified **is the planned indicators**. The **current practice** is that **any change to an indicator must be coordinated and approved by the EC**, which significantly **reduces** **the flexibility** of the overall system, increases the administrative burden of coordination, and ultimately limits the adaptability of the programme itself to actual needs and the speed of its implementation. Given that the area covered by the AMIF is subject to many external events, and that since the start of the programme design there was Covid-19 outbreak and 7 wars have started, the needs on the ground change rapidly, therefore **more flexibility is urgently needed**. Proportionality must be established between the administrative constraints imposed by current implementation practice, in particular in relation to the performance framework. As a consideration, any financial transfers that will have a positive impact on programme indicators at the end of the programming period should not be subject to administrative constraints and requirements for additional coordination with the EC. However, in the case of reallocation of funds to projects that have a downward impact on programme indicators, it is essential to **define what constitutes a "substantial change" to the performance framework (revision of milestones and targets)**, to set up rules when it is sufficient to coordinate the changes for example at the level of the managing authority, at the level of Monitoring Committee, and when a modification of the programme or coordination with the EC is required.

**Effectiveness**

The AMIF programme is in its **early phase of implementation**. At the end of 2023, 15 projects (35% of the total planned) were on the list of approved operations, while a total of 21 projects were under implementation at the time of the mid-term evaluation. Financial implementation at the end of the year amounted to only €1.9 million (4% of the total planned), which represents an implementation rate of 26% compared to the planned implementation in 2023. We recommend that in 2024 more attention be paid to **accelerating the pace of implementation**, **in particular for the public tendering and public calls procedures**, which are the most demanding in terms of time and expertise, as we consider that this is the area where the implementation gap is currently the largest. Accelerating the implementation momentum is also crucial given that **the volume of funds available** under the AMIF has more than **doubled** (116% increase) for the period 2021-2027 (EU part) - 44.5 MEUR compared to the period 2014-2020 (EU part) - 20.6 MEUR. Despite the slower start of implementation, beneficiaries in the questionnaire rate **the effectiveness of the planned projects in terms of achieving the set project results** with an average score of **5.8** (on a scale of 1 to 7), stating that the projects are well designed, well defined, with realistic and achievable results. Participants in the focus groups and structured interviews estimate that, despite the late start to programme implementation, they will **achieve at least 30% of the 2024 milestones**, with one of the milestones having been almost tripled by the time of the evaluation. However, the **manual collection of data** on a number of indicators (Excel) was highlighted as a challenge due to the dispersed nature of the activities (both in terms of location and implementation). The aggregated data is then combined at measure/project level and entered into the IT system Migra III. We recommend that the managing authority, together with the beneficiaries, explore the possibility of further digitisation and automation of the indicator data collection process. **The two main challenges** to the effectiveness of the planned projects, as highlighted by both beneficiaries in the questionnaire and participants in the focus groups and structured interviews, are (1) **Unsuccessful calls for proposals for projects implemented by NGOs**, therefore we suggest simplifying and adapting these call for proposals (relaxing the restrictive conditions/criteria and using lump sums for the implementation of activities (per person, per activity) to further simplify reporting); (2) **the lack of project staff as well as bottlenecks in support services**, in particular in the area of procurement and the related long implementation procedures, therefore we suggest that final beneficiaries consider the possibility of involving external contractors for the implementation of project activities, such as procurement procedures, project management, etc., where this is possible and the nature of the project allows it. In the **area of communication and visibility**, we suggest that the managing authority, in cooperation with the beneficiaries, **pool as many activities as possible** in order to simplify the implementation and delivery of communication requirements at the level of individual projects, taking into account in particular the location of implementation (restricted administrative areas), the volume of funds, the target groups and the proportionality of the communication measures required.

**Efficiency**

The management and control system plays a key role in ensuring the efficiency of the implementation of the Migration and Home Affairs funds. We find that taking into consideration the administrative burdens imposed **the system as a whole is not simplification-oriented at any level of implementation**, EU or national. On the other hand, if we look at the efficiency of the system in the light of the implementation of the previous period, taking into account that all projects were successfully implemented without major irregularities, we can say that **the system is properly set up and efficient in terms of the allocation and use of funds**. In the new financial period, compared to the previous period, **the management and control system has stayed the same**, thus ensuring continuity of same implementation. In Slovenia, it has the advantage of being centralised, rather small, with known stakeholders and final beneficiaries, with a continuous organisational structure guarantying knowledge transfer. The system has its own centralised IT system for all Migration and Home Affairs Funds, which simplifies its management, although regardless of the size of the funds it is subject to the same number of rules and administrative burdens as large systems with many more resources to manage. For the 2021-2027 programming period, the managing authority has introduced **the following simplifications**: it has introduced a 3-month period deadline for the preparation of reimbursement claims; it has introduced simplified cost methods for staff costs and provided guidance to beneficiaries on the preparation of their own simplified cost methodology; it has programmed only the program impact and result indicators, without extending them to project-specific indicators; and it will carry out controls on a sample basis, rather than 100%. In the questionnaire, **beneficiaries rate the efficiency** of the project planning system in place with an average score of **4.1** (on a scale of 1 to 7), the transparency of the project implementation system in terms of rules, instructions and guidelines for implementation with an average score of **4.4**, the user experience of IT system Migra III with an average score of **3.4**, and the quality of cooperation with the Managing Authority with an average score of **4.6**. The **main challenges to more efficient implementation** of projects identified by respondents to the survey are high administrative burden, difficulties in coordinating the day-to-day work and implementation of EU projects, both in terms of human and financial resources, the implementation of procurement procedures, reporting, carrying out administrative controls and general cooperation. Simplification of project implementation, less reporting, more simplified forms of costs and lump sums, more flexibility in project application and subsequent implementation were the most frequently suggested improvement to increase the efficiency and effectiveness. The current system of **step-by-step programming** **and implementation process** (first programme approval, then preparation of the action plan and only then project application) has a negative impact on the start of programme implementation and thus on **the efficiency of the absorption of funds**. Considering that 80% of the projects are similar or identical to the projects from the previous programming period, it would be useful to consider how to start implementing the programme immediately after its approval or at the beginning of its implementation, in order to avoid the gap in implementation between the two programming periods. The **increased volume of funds in the new programming period requires a higher absorption capacity of the whole system**, which can be achieved through better organisation of beneficiaries (notably in the area of public procurement) as well as through use of simplification, notably through the use of more lump sums. Additionally, with regard to the transfer of knowledge, we propose to organise more regular working meetings where beneficiaries could exchange their experiences and practices.

**Coherence**

A single management and control system, structure and organisation ensure that the programme is coherent, it is implemented in a coordinated manner, both internally and externally. Projects under the AMIF programme are interlinked and complementary, in particular due to the coordination system in place between the managing authority and the beneficiaries themselves. The complementarity between the projects of the Migration and Home Affairs Funds is particularly evident in the area of information systems, as the overlapping content and interoperability of the projects cover the areas of border management, migration and internal security. It should be noted that, at the time of the evaluation, the AMIF national programme was already topped-up by additional support from the thematic fund for resettlement. The managing authority has also established a system of cooperation with the managing authorities of other EU Funds that are covered by the Partnership Agreement. Mechanisms are in place to ensure effective monitoring through inter-ministerial groups and coordination, meetings, consultations, and peer review of documentation. As the AMIF programme is still in its early stages of implementation, the number of projects approved, and their implementation is still in the early stage, no further analysis of coherence was carried out in the mid-term evaluation.

**EU added value**

The AMIF programme focuses on areas, interventions, and target groups where results at EU level go beyond what the Member States would otherwise achieve individually. In the survey questionnaire, **90% of all beneficiaries** replied that AMIF funding is **very important**, while the remaining 10% replied that AMIF funding is of medium importance. Beneficiaries justify their answers by saying that these funds enable them to provide higher quality services of international protection procedures; to carry out activities for target groups that they would not otherwise be able to provide; that they contribute to the achievement of strategic objectives; that they have become one of the priority areas of the organisation; that they use these funds to address especially vulnerable target groups who are at risk of various forms of exploitation; that they use these funds to finance new content, development, upgrading as well as the purchase of essential equipment. We also asked beneficiaries to rank, by importance, **what best describes the EU added value** of the projects they implement. The most important EU added value selected by the beneficiaries was that **AMIF funds enable the implementation of projects that could not otherwise be financed from own and/or national resources**.

# Uvod

Končno poročilo vmesnega vrednotenje izvajanja ukrepov, operacij in napredka pri doseganju ciljev programa **Sklada za azil, migracije in vključevanje** (v nadaljevanju AMIF) je sestavljeno iz šestih poglavij:

1. Uvod, ki opisuje predmet, namen in cilje vrednotenja.
2. Metodologija in pristop k vrednotenju, ki opisuje faze vrednotenja in uporabljena metodološka orodja.
3. Pregled intervencijske logike z opisom programa, pregledom ciljev in kazalnikov.
4. Matrika vmesnega vrednotenja s strukturiranim prikazom povezave med merili za ocenjevanje, vprašanji za vrednotenje in ocenjevalnimi kriteriji, metodološkimi orodji in viri podatkov.
5. Ugotovitve vrednotenja predstavljene po merilih za vrednotenje in odgovori na vprašanja za vrednotenje. Pri vsakem merilu za vrednotenje je predstavljena metodologija in pristop, ključne ugotovitve ter priporočila.
6. Pregled opravljenih nalog, od podpisa pogodbe do izdaje končnega poročila.

Ugotovitve in priporočila so v dokumentu označeni z naslednjimi ikonami:



**Ključne ugotovitve** **Priporočila**

## Predmet vrednotenja

Predmet vrednotenja je izvedba vmesnega vrednotenja izvajanja ukrepov, operacij in napredka pri doseganju ciljev programov **Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF)**, in sicer od njegove sprejetja (8.11.2022) do 31. 12. 2023.

Vrednotenje se izvaja na podlagi 44. člena Uredbe 2021/1060/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (v nadaljevanju Uredba CPR).

Skladno z navedenim 44. členom mora organ upravljanja (Ministrstvo za notranje zadeve) **vmesno vrednotenje AMIF zaključiti do 31.3.2024** za vse tri sklade s področja notranjih zadev, in sicer **po merilih: ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodana vrednost EU**.

Izvajanje programa AMIF je šele v začetni fazi implementacije, obseg podatkov o operacijah in projektih pa je okrnjen, zato se je vmesno vrednotenje osredotočilo na intervencijsko logiko in logični okvir samega programa, okvir izvajanja in z njim povezana vzpostavljena pravila, na cilje, na načrtovanje in spremljanje operacij, postopkovni vidik, relevantnost, možnosti poenostavitev ali racionalizacijo izvajanja ter dodano vrednost sklada.

## Nameni in cilji vrednotenja

Namen vrednotenja je preveriti uspešnost in učinkovitost vzpostavljenega sistema, ugotoviti ustreznost in skladnost načrtovanih operacij, podati oceno o vzpostavljenem sistemu izvajanja in o morebitnih tveganjih, ki lahko vplivajo na izvajanje programa in s tem doseganje zastavljenih ciljev programa. Namen vrednotenja je zagotoviti kakovostne in pravočasne informacije o tem, kaj deluje dobro, kje so morebitne pomanjkljivosti in podati priporočila za izboljšave.

Cilj vrednotenja je izboljšanje kakovosti zasnove in izvajanja programa AMIF, skladno s skupnim okvirom za spremljanje in vrednotenje. Končni cilj vmesnega vrednotenja je zagotoviti z dokazi podprte prispevke in priporočila za prihodnji večletni finančni okvir, pri čemer priporočila izhajajo iz analize ob upoštevanju načela sorazmernosti in subsidiarnosti ter zunanje omejitve.

Vmesno vrednotenje se je izvajalo vzporedno za vse tri programe skladov s področja notranjih zadev (Sklad za azil, migracije in vključevanje – AMIF, Sklad za notranjo varnost – SNV, Sklad za integrirano upravljanje meja – IUMV), saj se vsi izvajajo znotraj istega sistema upravljanja in nadzora.

**Cilji vrednotenja** programa AMIF so oceniti:

* uspešnost in učinkovitost vzpostavljenega sistema in postopkov načrtovanja, izvajanja in spremljanja,
* ustreznost, skladnost ter primernost načrtovanih operacij,
* napredek v implementaciji programa na dan 31.12.2023 ter pri doseganju mejnikov in ciljev po kazalnikih iz okvira smotrnosti za izvajanje AMIF,
* vpliv na upravičence in dodano vrednost sklada.

# Metodologija in pristop k vrednotenju

Metodologija vrednotenja temelji na metodologiji, ki je bila v splošnem definirana s strani naročnika v tehnični specifikaciji v sklopu povabila k oddaji ponudbe in nato dopolnjena v načrtu dela ponudnika.

Izbrane metode vrednotenja temeljijo na t.i. mešani metodi raziskovanja, in sicer sočasni triangulaciji podatkov, saj je cilj vrednotenja z uporabo ene metode podpreti in potrditi rezultate druge metode. Zbiranje in analiza podatkov je potekala sočasno in neodvisno, združevanje pa se je začelo v fazi interpretacije, ob pripravi končnega poročila. Pristop k vrednotenju je bil izbran glede na obseg, namen in cilje vrednotenje.

Izvedbo vrednotenja smo razdelili na naslednje faze:

**Začetna faza** – izvedli smo uvodni sestanek z naročnikom, poglobljeno spoznali vsebine vrednotenja, namen in cilje vrednotenja ter pripravili natančnejši načrt dela.

**Pregled dokumentacije** – pregled vse razpoložljive dokumentacije (uredbe skladov, programi, akcijski načrti, nacionalna pravila upravičenost, metodologija za vzpostavitev okvira smotrnosti za izvajanje, metodologija in merila za izbiro operacij, opis sistema upravljanja in nadzora, druga navodila in pravilniki) in izpisi baze podatkov (Migra III), ki se navezujejo na predmet vrednotenja in so bili na voljo v obdobju od začetka izvajanja programov do konca leta 31.12.2023 oziroma v času izvajanja vrednotenja. Cilj pregleda dokumentacije in drugih virov je celovito in izčrpno iskanje odgovorov na zastavljena vprašanja vrednotenja. V fazi pregleda dokumentacije se je vzporedno začela tudi faza zbiranja podatkov. Prav tako se je v tej fazi v sodelovanju z organom upravljanja pripravil seznam deležnikov, ki so bili vabljeni na fokusne skupine oziroma smo z njimi izvedli strukturirane intervjuje, kot tudi seznam upravičencev, ki smo jim posredovali anketni vprašalnik. Anketa in vprašalnik za strukturirane intervjuje ter fokusne skupine sta bila posredovana in usklajena z naročnikom.

**Kvantitativna analiza** – analiza pridobljenih podatkov iz anketnega vprašalnika, katerega namen je bil pridobiti kvantitativne odgovore na vprašanja, kjer je bilo to le mogoče.

**Kvalitativna analiza** – je poleg analize dokumentacije vključevala izvedbo strukturiranih intervjujev in fokusnih skupin. Namen kvalitativne analiza je prikazati mnenje udeležencev in bolj poglobljen vpogled oziroma dopolnjevanje podatkov. Osredotočili smo se na pridobivanje mnenj in izkušenj z načrtovanjem, prijavo, izvajanjem projektov, kot tudi z izzivi, tveganji in prioritetami ter nenazadnje priporočili za izboljšanje. Vse navedeno nam je omogočilo tudi primerjavo izkušenj različnih upravičencev.

Vse zgoraj navedene faze vrednotenja so se izvajale vzporedno za vse tri sklade za pripravo končnih poročil vmesnega vrednotenja.

**Spletni anketni vprašalnik** ([www.1ka.si](http://www.1ka.si)) smo poslali vsem upravičencem - izvajalcem projektov, in sicer na 163 naslovov. Pri oblikovanju ankete smo upoštevali predmet vrednotenja kot tudi obdobje vrednotenja in obseg podatkov, ki so na voljo na samem začetku izvajanja programa. Anketa kot kvantitativna metoda vrednotenja nam je služila pri pridobivanju tako kvantitativnih kot kvalitativnih podatkov. Podatki pridobljeni s pomočjo anket so predstavljeni v poglavju Ugotovitve vrednotenja.

Do priprave končnega poročila smo prejeli **53 ustrezno izpolnjenih anket**,kar predstavlja **33% stopnjo odziva** glede na število upravičencev, pri čemer se jih **26** (49% vseh ustrezno izpolnjenih anket) nanaša izključno na sklad AMIF. Največ odgovorov smo prejeli s strani nevladnih organizacij (27%) in UOIM (27%), sledijo MNZ (23%), Policija (15%) in drugi.

Poleg anketnega vprašalnika smo do priprave končnega poročila izvedli skupaj za vse sklade 2 fokusni skupini (Policija – 7 notranje organizacijskih enot) in 8 strukturiranih intervjujev (MORS, MZEZ, UOIM, MNZ – Direktorat za logistiko, Direktorat za migracije, Služba za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi, Policija – Center za tujce, organ upravljanja).

# Pregled intervencijske logike

Intervencijska logika[[1]](#footnote-2) predstavlja povezavo med cilji posameznega programa (tisto, kar želimo doseči s posameznim programom) in ustvarjenimi rezultati programa (tisto, kar je nato v praksi doseženo). Uporaba intervencijske logike pomeni način programiranja sredstev EU s podlago v teoriji, kar je nadalje pomembno za razumevanje, zakaj imajo posamezne intervencije rezultate, druge pa ne. Uporaba intervencijske logike je torej pogoj za izdelavo vsakega programa.

V tem poglavju smo z namenom razumevanja specifičnih ciljev in načrtovanega obsega intervencij programa AMIF, ki so predmet vrednotenja, naredili pregled intervencijske logike, ki jo je Republika Slovenija (RS) uporabila za pripravo programa.



Slika 1 - Intervencijska logika

Slika 1 zgoraj predstavlja proces definiranja intervencijske logike, ki se začne z identificiranjem potreb RS na podlagi analize trenutnega stanja v državi in na podlagi primerjave z želenim stanjem v prihodnje.

Identificirane potrebe posamezne države članice so podlaga za pripravo partnerskega sporazuma, ki definira izbrane cilje podpore z utemeljitvijo potrebe po EU financiranju. V sklopu priprave Partnerskega sporazuma so zajeti tudi skladi s področja notranjih zadeve, predvsem z vidika dopolnjevanja in sinergij z drugimi skladi EU.

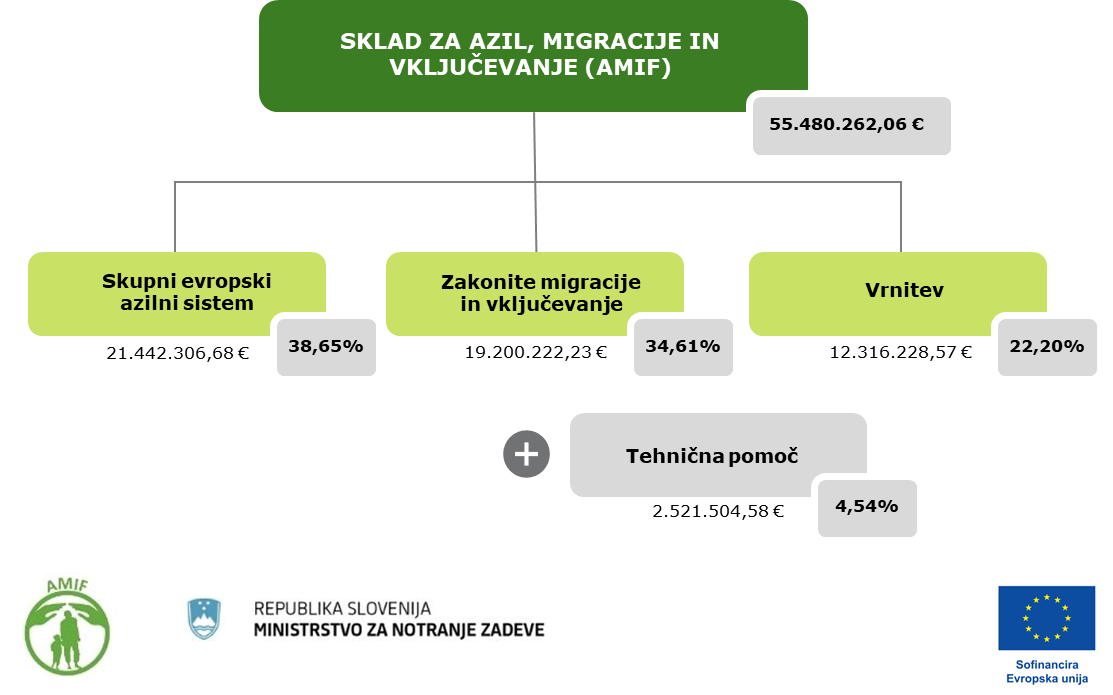
Slovenija se je s sprejemom EU zakonodaje zavezala k podpori politik in ukrepov, ki prispevajo k stabilnosti, zakonitosti in varnosti v EU. AMIF je tako usklajen s politikami EU na način, da prispeva k doseganju naslednjih **štirih specifičnih ciljev**:

* Krepitev in razvoj vseh vidikov **skupnega evropskega azilnega sistema**, vključno z njegovo zunanjo razsežnostjo.
* Podpora **zakonitemu priseljevanju** v države članice EU v skladu z njihovimi gospodarskimi in socialnimi potrebami, kot so potrebe na trgu dela, ter spodbujanje učinkovite integracije državljanov tretjih držav.
* Prispevek k **preprečevanju nezakonitega priseljevanja** in zagotavljanju učinkovitosti vračanja in ponovnega sprejema v tretjih državah.
* **Krepitev solidarnosti** in delitve odgovornosti med državami članicami, zlasti do tistih, ki so najbolj prizadete zaradi izzivov migracije in azila.

AMIF podpira široko paleto ukrepov, ki so s temi cilji usklajeni, vključno z zagotavljanjem enotne uporabe skupnega nabora pravil EU in prednostnih nalog, povezanih s skupnim evropskim azilnim sistemom, zakonitim priseljevanjem in vračanjem. Poleg tega AMIF podpira ukrepe, ki so prilagojeni potrebam državljanov tretjih držav, in zgodnje programe integracije, ki se osredotočajo na izobraževanje, jezik in druga usposabljanja.

**Program AMIF** je Slovenija (Organ upravljanja) pripravila na podlagi prispevkov vseh ključnih deležnikov in širše zainteresirane javnosti skladno z Uredbo (EU) Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje (Uredba 2021/1147/EU), ki **določa posebne cilje, področje uporabe ter izvedbene ukrepe, ki jih podpira v okviru svojih ciljev**. Glede na naraščajoče migracijske izzive je vlaganje v učinkovito in usklajeno upravljanje migracij v vseh državah članicah EU ključno za dosego cilja EU, ki se nanaša na vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice v skladu z drugim odstavkom 67. člena Pogodbe o delovanju EU (PDEU).

**Program AMIF je temeljni programski dokument** za črpanje sredstev. Program obsega celotno obdobje financiranja (obdobje 2021 – 2027) in opredeljujeta vsebinski in finančni okvir za izvajanje projektov. Obdobje upravičenosti je od 1.1.2021 do 31.12.2029.



Slika 2 – Prikaz razporeditve načrtovanih sredstev po specifičnih ciljih programa AMIF (skupaj prispevek Unije in nacionalni prispevek

Organ upravljanja na podlagi programa pripravi **Akcijski načrt**, ki je operativni načrt oziroma enoten izvedbeni načrt izvajanja programa, ki se pripravi na začetku obdobja financiranja, in nato po potrebi revidira in prilagaja dejanskemu stanju implementacije programa in konkretnim potrebam. Akcijski načrt sestavlja seznam projektov, ki so razporejeni po specifičnih ciljih in glede na vrsto ukrepa. Znotraj akcijskega načrta ima vsak projekt dodeljeno unikatno šifro. Akcijski načrt je **podlaga za prijavo projektov, dodelitev sredstev in izvajanje projektov**, kot tudi njihovo **spremljanje** v sistemu Migra III.

## Pregled ciljev intervencijske logike

**Pregled ciljev intervencijske logike** temelji na pregledu programa AMIF in Metodologije za vzpostavitev okvira smotrnosti za izvajanje Sklada za azil, migracije in vključevanje za obdobje 2021-2027 (verzija 2.0)[[2]](#footnote-3).

Program AMIF sestavljajo 4 specifični cilji, ki so opisani v nadaljevanju. Prav tako so navedeni ključni resorji in način dodelitve.

**SPECIFIČNI CILJ 1: Skupni evropski azilni sistem**

V okviru specifičnega cilja 1: Skupni evropski azilni sistem so ukrepi Slovenije osredotočeni na izboljšanje kakovosti in hitrosti sprejemanja odločitev ter na kakovost spremljanja, vrednotenja in načrtovanja ravnanja v nepredvidljivih razmerah, v skladu z upravičenimi aktivnostmi, ki jih določa Uredba (EU) 2021/1147 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje. Ukrepi so namenjeni dvema ciljnima skupinama. Prva skupina so prosilci za mednarodno zaščito in prosilci za začasno mednarodno zaščito. V okviru ukrepov se bo zagotavljal dostop do informacij, pravnih in prevajalskih storitev ter tolmačenja, socialnih, zdravstvenih in drugih storitev. Načrtujejo se izboljšave sprejemne infrastrukture, storitev in razmer, spodbujanje alternativ za pridržanje, identifikacijo in izboljšanje razmer za ranljive osebe ter splošno delovanje na področju ozaveščanja širše javnosti. Druga ciljna skupina so državljani tretjih držav, osebe z mednarodno zaščito in osebe z začasno mednarodno zaščito.

Ključna resorja sta Ministrstvo za notranje zadeve, ki je pristojno za vprašanja azila in migracij, ter Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, ki je odgovoren za prosilce za mednarodno zaščito, za osebe s priznano mednarodno zaščito ter državljane tretjih držav. Sredstva bosta zaradi zakonskih pristojnosti s predmetnega področja prejela prek neposredne dodelitve. Določene vsebine bodo razdeljene na podlagi javnih razpisov.

**SPECIFIČNI CILJ 2: Zakonite migracije in vključevanje v skladu z evropsko agendo za vključevanje, ki se izvaja v okviru nacionalne politike**

Prioritetna naloga v okviru specifičnega cilja 2: Zakonite migracije in vključevanje skladno z evropsko agendo za vključevanje, ki se izvaja v okviru nacionalne politike, je vključevanje ciljne skupine v vsa ključna področja življenja in dela. Posebna pozornost bo namenjena ranljivim skupinam oseb, kot so ženske, otroci in starejši. Ukrepi so usmerjeni k izboljšanju zavedanja splošne javnosti, organov in priseljencev o vprašanjih vključevanja ter k mednarodnemu dialogu. Krepitev zmogljivosti je usmerjena k vzpostavitvi trajnostnega sodelovanja med pomembnimi deležniki, še zlasti z usposabljanji. Podpira se izboljšanje infrastrukture, storitev in bivanjskih razmer za osebe z mednarodno zaščito v integracijskih hišah, praktično sodelovanje med državami članicami ter izdelava analiz, vrednotenj in izboljšav trenutnih mehanizmov sistemov in pristopov vključevanja.

Ključni resor je Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, ki je pristojen za nastanitev, oskrbo in vključevanje. Sredstva so zaradi zakonskih pristojnosti s predmetnega področja razdeljena prek neposredne dodelitve. Določene vsebine bodo razdeljene na podlagi javnih razpisov.

**SPECIFIČNI CILJ 3: Vračanje**

Slovenija je za svoje prednostne cilje v okviru specifičnega cilja 3: Vračanje v smislu učinkovite politike vračanja sprejela take ukrepe, ki bodo prispevali k boju proti nezakonitim migracijam, s poudarkom na prostovoljnem vračanju in programih reintegracije v izvorni državi.

Ključni resor na področju politike vračanja je Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, Center za tujce, ki bo zaradi zakonskih pristojnosti s predmetnega področja prejel sredstva prek neposredne dodelitve.

**SPECIFIČNI CILJ 4: Solidarnost**

V okviru specifičnega cilja 4: Solidarnost Slovenija za potrebe preselitev ustvarja zakonodajni okvir, namestitvene in druge kapacitete. Vlada Republike Slovenije v okviru navedenega specifičnega cilja izvaja premestitve, preselitve in humanitarni sprejem.

Vsi navedeni specifični cilji so v Akcijskem načrtu AMIF načrtovani tudi na ravni vrste ukrepa, ukrepov in projektov.

V Akcijskem načrtu AMIF je trenutno načrtovanih skupaj **43 projektov** (brez tehnične pomoči), pri čemer jih bo 18 (42 %) izvedenih na podlagi javnih razpisov, preostalih 25 (58 %) pa na podlagi neposredne dodelitve.

Skupna načrtovana sredstva znašajo skupaj 52.763.213,14 EUR[[3]](#footnote-4) (brez tehnične pomoči), pri čemer bo na podlagi javnih razpisov razdeljenih 17 % sredstev, medtem ko bo na podlagi neposredne dodelitve razdeljenih 83% načrtovanih sredstev.

Spodnja tabela prikazuje pregled po ključnih resorjih, in sicer po številu načrtovanih projektov z obsegom sredstev ter načinom dodelitve kot tudi prikaz števila že izbranih operacij in načrtovanih skupnih stroškov operacij.

Tabela razdelitve sredstev končnim upravičencem

\* Javni razpis; \*\* Neposredna dodelitev

V Akcijskem načrtu AMIF je realizacije po letih načrtovana z naslednjo dinamiko:

V Akcijskem načrtu AMIF je realizacije po letih načrtovana z dinamiko iz podatkov tabele

V letu 2023 je bilo načrtovanih (napovedanih) 6 postopkov JR, pri čemer je bil do danes uspešno zaključen zgolj 1 postopek. V letu 2023 je bilo načrtovano, da se bo začelo izvajati kar 37 od 43 načrtovanih projektov.

Kot prikazuje zgornja tabela je bilo do konca leta 2023 na seznamu že izbranih operacij 15 projektov (35 % od vseh načrtovanih). V času vrednotenja (podatki Migra III) je bilo v izvajanju že skupaj 21 operacij. Do konca leta 2023 je znašala skupna finančna realizacija zgolj 1.893.428,00 € (obdobje poročanja 2023), kar predstavlja 26% realizacijo glede na v letu 2023 načrtovano.

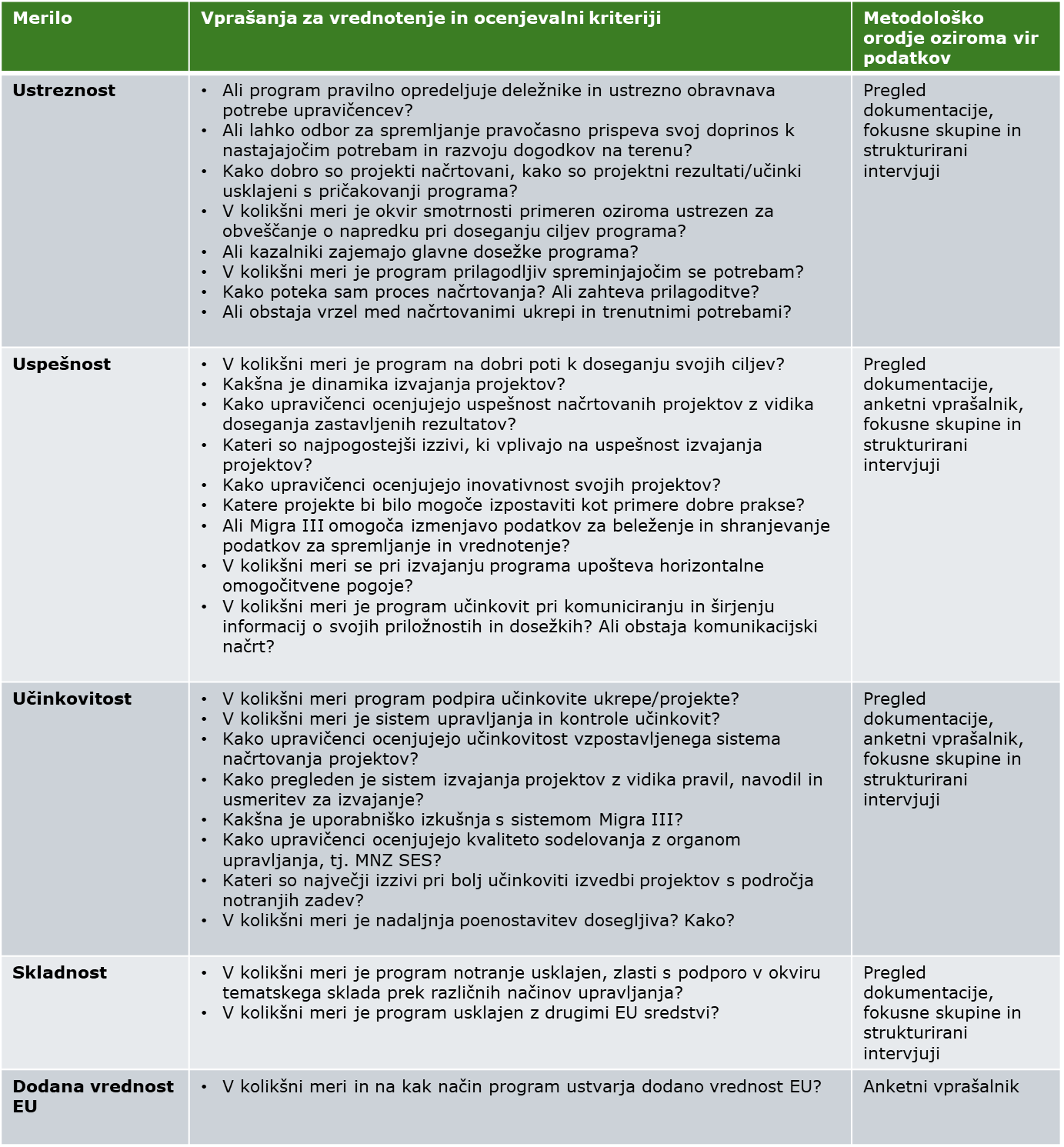
**Implementacija projektov in finančna realizacija sta do konca leta 2023 zaostajali za napovedanim.** Slednje je povezano s pozno potrditvijo programa in vzpostavitvijo sistema, pa tudi z načrtovanjem proračuna in zagotavljanjem integralnih sredstev za nacionalni prispevek, v največji meri pa je počasnejša implementacija projektov in finančna realizacija posledica prioritetnega zaključevanja preteklega finančnega obdobja 2014 – 2020.

Priporočamo, da se v letu 2024 večjo pozornost nameni **pospeševanju dinamike realizacije**, zlasti postopkov JR in JN, ki so z vidika časovne in strokovne izvedbe najbolj zahtevni, saj ocenjujemo, da je na tem področju trenutno največji zaostanek v izvajanju.

Pospeševanje dinamike realizacije je ključno tudi zaradi dejstva, da se je obseg sredstev, ki so na voljo v sklopu sklada AMIF za obdobje 2021 – 2027 (EU del) – 44,5 MEUR v primerjavi z obdobjem 2014 – 2020 (EU del) - 20,6 MEUR **več kot podvojil** (116% povečanje), kar pomeni, da je potrebno dinamiko realizacije začeti pospeševati čim prej.

# Matrika vmesnega vrednotenja

Matrika vmesnega vrednotenja, ki je prikazana na spodnji sliki, je strukturiran prikaz vzpostavljene povezave med merili za ocenjevanje, vprašanji za vrednotenje in ocenjevalnimi kriteriji, pristopom za vrednotenje, metodološkimi orodji in viri podatkov.



Slika 3 – Matrika vmesnega vrednotenja

# Ugotovitve vrednotenja

## Vprašanja vrednotenja po merilu »ustreznost«

V sklopu merila »ustreznost« ocenjujemo, ali so potrebe ugotovljene med fazo programiranja še vedno najbolj relevantne, ali je program dovolj prilagodljiv za novo nastale ali nastajajoče se potrebe ter ali so strateški cilji, določeni v pravni podlagi, zastavljeni dovolj široko, da zaobjamejo vse potrebe. Po tem merilu smo zato odgovarjali na naslednja vprašanja za vrednotenje:

* Ali program pravilno opredeljuje deležnike in ustrezno obravnava potrebe upravičencev?
* Ali lahko odbor za spremljanje pravočasno prispeva svoj doprinos k nastajajočim potrebam in razvoju dogodkov na terenu?
* Kako dobro so projekti načrtovani, kako so projektni rezultati/učinki usklajeni s pričakovanji programa?
* V kolikšni meri je okvir smotrnosti primeren oziroma ustrezen za obveščanje o napredku pri doseganju ciljev programa?
* Ali kazalniki zajemajo glavne dosežke programa?
* V kolikšni meri je program prilagodljiv spreminjajočim se potrebam?
* Kako poteka sam proces načrtovanja? Ali zahteva prilagoditve?
* Ali obstaja vrzel med načrtovanimi ukrepi in trenutnimi potrebami?

### Tic Tac Toe with solid fillPristop in metodološka orodja

Odgovori na navedena vprašanja so pridobljeni z uporabo metodoloških orodij: analiza dokumentacije, fokusne skupine in strukturirani intervjuji. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente: uredba, program, akcijski načrt ter potrjene operacije. S pomočjo fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev smo dodatno presojali izkušnje deležnikov s programiranjem in načrtovanjem kot tudi njihova pričakovanji in potrebe. Prvi korak samega vrednotenja je bila priprava pregleda intervencijske logike, ciljev in okvirja smotrnosti (Poglavje 3), kar je prav tako podlaga za pripravo odgovorov na vprašanja in ugotovitev vrednotenja v nadaljevanju.



### Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja

Pregled intervencijske logike v Poglavju 3 prikazuje celoten **proces načrtovanja programa od zgoraj navzdol.** Program je pripravljen skladno z uredbo, ki določa posebne cilje, področje uporabe ter izvedbene ukrepe, ki jih podpira v okviru svojih ciljev. Okvir za načrtovanje vsebin je jasno definiran, zato organ upravljanja proces načrtovanja lahko vodi **od spodaj navzgor** in na ta način **vključuje vse deležnike** (ključne resorje in končne upravičence). Na podlagi navedenega ugotavljamo, da program zato pravilno opredeljuje deležnike in ustrezno obravnava potrebe upravičencev.

Nadalje so v proces priprave, izvajanja in vrednotenja programa AMIF skladno z načelom partnerstva v **odbor za spremljanje** vključeni številni partnerji. Odbor za spremljanje sestavljajo predstavniki ministrstev, vladne službe za oskrbo in integracijo migrantov ter Policije kot tudi predstavniki naslednjih partnerjev: lokalne skupnosti, regionalne razvojne agencije, ekonomski in socialni partnerji, predstavnik nevladnih organizacij (s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, socialne vključenosti, enakosti spolov in nediskriminacije), invalidskih organizacij ter raziskovalnih organizacij in univerz.

Odbor za spremljanje se **redno sestaja** in **spremlja vsa vprašanja, ki vplivajo na napredek pri doseganju ciljev programa**. Odbor za spremljanje se je v **letu dni**, od svojega imenovanja do danes, sestal na **4 sejah**, pri čemer je na 2 sejah obravnaval spremembe akcijskih načrtov, kar pomeni, da ima Odbor za spremljanje možnost pravočasno prispevati svoj doprinos k nastajajočim potrebam in razvoju dogodkov na terenu. Vsi **partnerji** so preko Odbora za spremljanje **vključeni** ne le v fazi **programiranja,** pač pa tudi **izvajanja, spremljanja** in **evalvacije**.

**Akcijski načrt**, ki je izvedbeni načrt programa AMIF, je načrtovan **na nivoju posameznega projekta**, kar zagotavlja, da so projektni rezultati/učinki usklajeni s pričakovanji programa, saj se vsak projekt preko akcijskega načrta umešča v nacionalni program in cilje/ukrepe. Vsaka prijava projekta je pripravljena na podlagi Akcijskega načrta in v vsaki prijavi projekta so opredeljene aktivnosti, cilji in kazalniki projekta skladno z načrtovanim programom. Projekt, ki ni skladen oziroma načrtovan z Akcijskim načrtom in programom, ni odobren.

Akcijski načrt je mogoče spreminjati in usklajevati s potrebami deležnikov tako z vsebinskega kot finančnega vidika, in je tako **operativno prilagodljiv spreminjajočim se potrebam,** vendar **samo za »nebistvene spremembe«**, ki ne zahtevajo spremembe programa.

Najpomembnejša prilagodljivost programa je **prilagajanje dinamike realizacije** ukrepov po letih, saj že samo **obdobje upravičenost** daje zadostno fleksibilnost z vidika upravljanja in prilagajanja sredstev sklada.

V programu AMIF lahko država članica v programskem obdobju prerazporedi dodelitve med vrstami ukrepov v okviru istega specifičnega cilja, dodatno pa do 15 % prvotne dodelitve za specifični cilj na drug specifični cilj istega sklada. Kljub tej **finančni fleksibilnosti**, pa so trenutno identificirana **največja omejitev za prilagodljivost programa načrtovani kazalniki.**

**Okvir smotrnosti** oziroma metodologija za vzpostavitev okvira smotrnosti za izvajanje AMIF na **strukturiran način** **povezuje vse specifične cilje s kazalniki učinka in rezultata ter vzpostavlja dobro orodje** za spremljanje, poročanje in vrednotenje uspešnosti programa med njegovim izvajanjem. Načrtovani kazalniki zajemajo vse glavne dosežke programa. Verjamemo, da pragmatičen pristop organa upravljanja, da v okvir smotrnosti vključi zgolj zahtevane kazalnike, zmanjšuje dodatno administrativno breme, ki ga sicer zahteva sistem poročanja v novem programskem obdobju. Izbrani pristop sicer pomeni, da vsi kazalniki niso najbolj ustrezni oziroma najprimernejši za poročanje učinkov in rezultatov za vse posamezne ukrepe/projekte in da nekateri omogočajo celo dvojno štetje (»double counting«), ki pa se mu zaradi načina izvajanja projektnih aktivnosti ni mogoče izogniti. Program je šele v začetni fazi izvajanja, sledi vmesni pregled in ob koncu programskega obdobja tudi vrednotenje, ki bo naknadno zaobjelo vse »neprogramirane« učinke in rezultate uspešnosti programa. Načrtovanje dodatnih in ustreznejših projektnih kazalnikov že v fazi programiranja bi povzročilo nesorazmerno veliko dodatno administrativno breme, zlasti upoštevajoč, da se **mora ob vsaki »bistveni spremembi« okvira uspešnosti (revizija mejnikov in ciljnih vrednosti)** spremeniti celoten program AMIF, **pri čemer »bistvene spremembe« nikjer niso natančno opredeljene**.

Trenutno uveljavljena praksa zahteva ob vsakokratni spremembi kazalnika usklajevanje in odobritev s strani EK kar občutno zmanjšuje fleksibilnost celotnega sistema in povečuje administrativno breme usklajevanja ter nenazadnje omejuje prilagodljivost samega programa dejanskim potrebam ter hitrost implementacije. Slednje tudi ni skladno s sicer dovoljeno finančno fleksibilnostjo programa.

Upoštevajoč, da je področje, ki ga pokriva AMIF, podvrženo številnim zunanjim dogodkom in da se je samo v času od začetka načrtovanja programa do danes zgodil Covid 19 in 7 vojn, da se zato potrebe na terenu hitro spreminjajo, je večja fleksibilnost nujno potrebna, zato je nujno ustvariti sorazmernost med administrativnim omejevanjem, ki ga vzpostavlja tako podrobno načrtovanje programa in kazalnikov, in pomembnostjo in namenom teh sredstev.

Načrtovanje vsebin projektov, ki jih financira program AMIF, poteka že tretje programsko obdobje, zato so deležniki s procesom programiranja dobro seznanjeni in projekte načrtujejo na podlagi preteklih izkušenj. Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev pojasnjujejo, da je proces načrtovanja dober, da program in cilji, opredeljeni v pravnih podlagah, pokrivajo vse njihove potrebe (v mejah uredbe in upravičenih aktivnosti ter stroškov) ter da trenutno **ni identificiranih vrzeli** med programiranimi ukrepi in njihovimi potrebami. Dodali so še, da vsakokratne spremembe, ki se zgodijo z vsakim programskim obdobjem, zahtevajo prilagajanje celotnega procesa, kar **povečuje število iteracij**, ki se kljub vsebinsko ponavljajočemu procesu ne zmanjšuje. **Proces usklajevanja** (vsebinsko, finančno, seznam projektov in kazalniki) se izvaja v več zaporednih iteracijah, kar **podaljšuje čas potreben za pripravo, uskladitev in odobritev programa.** V kolikor bi želeli doseči boljšo učinkovitost samega procesa, predlagamo deležnikom prilagojeno moderiranje s strani organa upravljanja ter boljšo ažurnost, angažiranost in odzivnost deležnikov.

Skladno z vsem navedenim predlagamo naslednje:

* **Večjo prilagodljivost in redno/obdobno usklajevanje Akcijskega načrta** s potrebami uporabnikov, skladno s pravili finančne fleksibilnosti, in sicer prerazporejanje dodelitve med vrstami ukrepov v okviru istega specifičnega cilja na že načrtovanih vrstah intervencije, dodatno pa do 15 % prvotne dodelitve za specifični cilj na drug specifični cilj istega sklada. Slednje velja za vse prerazporeditve, ki bodo imele na koncu programskega obdobja pozitiven vpliv na programske kazalnike. V primeru, ko pa se prerazporeja sredstva projektov, ki vplivajo na zniževanje programskih kazalnikov, pa se o tem obvesti EK. Predlagamo, da se o izbranem pristopu izvajanja v odsotnosti natančne definicije, kaj pomeni »bistvena sprememba« okvira uspešnosti (revizija mejnikov in ciljnih vrednosti), posreduje v mnenje EK oziroma uskladi na odboru za sklade notranje varnosti.
* Z namenom zmanjšanja administrativnih bremen proučiti, katere **prilagoditve Akcijskega načrta** bi bile mogoče **brez obravnave in potrditve Odbora** **za spremljanje**.
* Predlagamo, da v sklopu vrednotenja ob koncu programskega obdobja 2014 – 2020 z anketnim vprašalnikom za člane obora za spremljanje **oceni izvajanje načela partnerstva** (način sodelovanja od načrtovanja, izvajanj, spremljanja in vrednotenja, obseg obremenitev, kvaliteta informacij, ipd.) in tako ugotovi, ali obstaja prostor za izboljšave za novo programsko obdobje, ki je še v začetni fazi izvajanja.

## Vprašanja vrednotenja po merilu »uspešnost«

V sklopu merila »uspešnost« ocenjujemo, v kolikšni meri je program napredoval pri doseganju svojih ciljev in ali bo njihova zasnova prispevala k njihovi uresničitvi do konca programskega obdobja. V zvezi s tem ocenjujemo dejavnike, ki vplivajo na izvajanje, in morebitne nepričakovane ali nenamerne rezultate. V sklopu tega merila se obravnava tudi vse horizontalne cilje in načela, določena v pravni podlagi, vključno z učinkovitostjo komunikacijske strategije in sistema spremljanja ter vseh posebnih ciljev programa, ki presegajo tiste, določene na ravni EU. Po tem merilu smo zato odgovarjali na naslednja vprašanja za vrednotenje:

* V kolikšni meri je program na dobri poti k doseganju svojih ciljev?
* Kakšna je dinamika izvajanja projektov?
* Kako upravičenci ocenjujejo uspešnost načrtovanih projektov z vidika doseganja zastavljenih rezultatov?
* Kateri so najpogostejši izzivi, ki vplivajo na uspešnost izvajanja projektov?
* Kako upravičenci ocenjujejo inovativnost svojih projektov?
* Katere projekte bi bilo mogoče izpostaviti kot primere dobre prakse?
* Ali Migra III omogoča izmenjavo podatkov za beleženje in shranjevanje podatkov za spremljanje in vrednotenje?
* V kolikšni meri se pri izvajanju programa upošteva horizontalne omogočitvene pogoje?
* V kolikšni meri je program učinkovit pri komuniciranju in širjenju informacij o svojih priložnostih in dosežkih? Ali obstaja komunikacijski načrt?

### Tic Tac Toe with solid fillPristop in metodološka orodja

Odgovori na navedena vprašanja so pridobljeni z uporabo metodoloških orodij: analiza dokumentacije, anketni vprašalnik, fokusne skupine in strukturirani intervjuji. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente: uredba, program, okvir smotrnosti, akcijski načrt ter potrjene operacije, navodila, kot tudi pridobili podatke iz sistema Migra III. S pomočjo anketnega vprašalnika, fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev smo pridobili mnenja in informacije ter presojali izkušnje deležnikov s samim izvajanjem programa.



### Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja

Program AMIF je **v začetni fazi izvajanja**. Program je bil sprejet 8.11.2022. Do konca leta 2023 je bilo na seznamu odobrenih operacij 15 projektov (35 % od vseh načrtovanih). V času vrednotenja (podatki iz sistema Migra III) pa je bilo v izvajanju že 21 operacij. Ko smo upravičencem v anketnem vprašalniku postavili vprašanje, koliko projektov od tistih, ki jih pričakujejo, da bodo izvedeni v programskem obdobju 2021 – 2027, so že začeli izvajati, je bil povprečni odgovor **43%**, kar pomeni, da so upravičenci začeli izvajati že skoraj polovico svojih načrtovanih projektov, kar pomeni, da je program na dobri poti k doseganju svojih ciljev. Finančna realizacija, ki je konec leta znašala zgolj 1.893.428,00 € (4 % skupno načrtovanih sredstev), je v še zelo zgodnji fazi izvajanja in zahteva pospeševanje dinamike realizacije zlasti upoštevajoč podvojen obseg sredstev v primerjavi s preteklim obdobjem.

Upravičenci so v anketnem vprašalniku **uspešnost načrtovanih projektov z vidika doseganja zastavljenih rezultatov** ocenili s povprečno oceno **5,8** (1 pomeni neuspešno, 7 zelo uspešno), pri ocenjevanju je bila izbrana minimalna ocena 3, maksimum pa 7. Anketiranci so ocene dopolnili za naslednjimi pojasnili: da so projekti dobro zastavljeni in točno opredeljeni, s postavljenimi realnimi rezultati, ki so uresničljivi; posamezni projekti bodo zaradi velikega števila udeležencev celo presegli načrtovane kazalnike; uspešnost pa so nekateri ocenjevali tudi na podlagi pozitivnih izkušenj preteklega obdobja izvajanja, saj so posamezni projekti podobni že izvedenim projektom.

**Največji izzivi za uspešnost** načrtovanih projektov, ki so jih izpostavili tako upravičenci v anketnem vprašalniku kot sodelujoči na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih, so naslednji:

* **Neuspešno izvedeni javni razpisi** za projekte, ki jih izvajajo nevladne organizacije, kar je povezano z **omejitvenim merilom za izbor operacij**, da se vloga izloči, v kolikor ima prijavitelj manj kot 60% deleža redno zaposlenih oseb glede na skupno število vseh vključenih oseb na operaciji (podjemna pogodba, avtorska pogodba, študentsko delo, s.p., prostovoljno delo, itd.).
* **Neuspešno izvedeni javni razpisi** zaradi nesodelovanja nevladnih organizacij **zaradi zahtevnosti sistema poročanja in administrativnega bremena** implementacije projektov.
* **Pomanjkanje projektnega kadra** kot tudi **ozko grlo v podpornih službah**, zlasti **na področju javnega naročanja** in z njimi povezani dolgi izvedbeni postopki. Zlasti to velja za skupna javna naročila (združevanje različnih virov financiranja in resorjev).
* **Ponavljanje** enakih projektnih vsebin zaradi pomanjkanja kadra in hkratne obremenjenosti obstoječega kadra z rednim delom, ki zato nima časa, da bi se posvetil razvoju novih vsebin.

Poleg izzivov, ki vplivajo na samo uspešnost, je bilo **izpostavljeno tveganje za izvajanje AMIF**, ki ga prinaša **novi pakt o migracijah in azilu**, ki bo z novimi zakonodajnimi predlogi vplival na bodočo implementacijo in najverjetneje zahteval prilagoditev izvajanja programa še v tem programskem obdobju.

Udeležence na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih smo vprašali, kako ocenjujejo **inovativnost** svojih projektov. Večina je odgovorila, da v vsakem programskem obdobju širijo tako obseg kot tudi vsebine ter ciljne skupine. Inovativnost pa jim omejuje notranja silosna organiziranost, saj za nove vsebine nimajo vedno podpore vseh strokovnih služb.

Kot **primer dobre prakse** je nekaj upravičencev v anketnem vprašalniku navedlo sledeče projekte (že izvedene oz. v izvajanju), financirane iz sklada AMIF z naslednjo utemeljitvijo:

* Pomoč pri integraciji oseb z mednarodno zaščito: vidni doseženi rezultati, zadovoljstvo uporabnikov, boljša vključenost oseb z mednarodno zaščito v družbo.
* Obeležitev svetovnega dneva beguncev.
* Zastopanje prosilcev za mednarodno zaščito.
* Zastopanje oseb v postopku vračanja.
* Pomoč mladoletnim prosilcem brez spremstva: mladoletni prosilci dobijo celostno pomoč, ne samo vezano na sam postopek.

Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev ocenjujejo, da bodo kljub poznemu začetku izvajanja programa, dosegli vsaj **30%** **mejnikov 2024,** pri čemer so enega od mejnikov presegli že za skoraj trikrat že v času vrednotenja.

**Zbiranje podatkov o številnih kazalnikih** poteka v veliki meri **ročno in v internih tabelah** (Excel). Slednje je posledica predvsem razpršenosti (tako lokacijsko kot izvajalsko) izvajanja posameznih aktivnosti. **Agregirani podatki** se nato združujejo na nivoju ukrepa/projekta in vnesejo v sistem Migra III.

Organ upravljanja je pripravil osnutek Postopkovnika za **izvajanje horizontalnih omogočitvenih pogojev** »Učinkovita uporaba in izvajanje Listine o temeljnih pravicah« ter »Izvajanje in uporaba Konvencije združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES«. Ker je postopkovnik šele v pripravi in program v začetni fazi izvajanja, v vmesnem vrednotenju nismo ocenjevali, v kolikšni meri oziroma na kak način se pri izvajanju programa upošteva horizontalne omogočitvene pogoje. Kontrolni seznam po našem mnenju uvaja dober okvir za izvajanje, kot tudi vključitev obveznih sestavin v odločitve/pogodbe o sofinanciranju. Odsvetujemo pa uvajanje dodatnih sistemskih administrativnih bremen, kot so kontrolni listi in predlagamo, da organ upravljanja prouči, ali bi bilo smiselno nadgraditi obstoječe kontrolne liste.

Organ upravljanja je za **zagotavljanje prepoznavnosti, preglednosti in komuniciranja** evropske politike na področju notranjih zadev v obdobju 2021-2027 pripravil navodila, ki so v pomoč upravičencem pri izvajanju. Načrt komuniciranja in prepoznavnosti ter načrtovane aktivnosti so predstavljene v samem programu (spletna stran, socialna omrežja, videoposnetki, dogodki, publikacije). Organ upravljanja pri izvajanju aktivnosti sodeluje tudi z organom upravljanja Evropske kohezijske politike EKP, kar lahko pomembno prispeva k večji splošni prepoznavnosti skladov s področja notranje varnosti. Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev se zavedajo, da je v primeru neupoštevanja pogodbenih obveznosti mogoče pričakovati znižanje finančne podpore. Poudarjajo, da je prepoznavnost skladov s področja notranjih zadev visoka tako v interni kot strokovni javnosti, prav tako so skladi prepoznani s strani ciljnih skupin. Izziv predstavlja prepoznavnost skladov v širši javnosti, kot so organizacija dogodkov in postavitev trajnih tabel in panojev, ki so jasno vidni javnosti. Zlasti je slednje izziv za končne upravičence, ki izvajajo projekte v upravnih območjih, do katerih širša javnost nima dostopa.

Skladno z vsem navedenim predlagamo naslednje:

* V primeru ozkih grl v podpornih službah, ko implementacije AMIF projektov ni mogoče zagotoviti s prerazporeditvijo dela, predlagamo, da končni upravičenci proučijo možnost **vključitve zunanjih izvajalcev** za izvedbo projektnih aktivnosti, kot so postopki javnega naročanja, projektnega vodenja ipd., ko je to mogoče in narava projekta to dopušča.
* **Poenostavitev in prilagoditev javnih razpisov za nevladne organizacije**, in sicer sproščanje omejitvenih pogojev/meril ter uporaba pavšalnih zneskov za izvajanje aktivnosti (na osebo, po aktivnosti) za dodatno poenostavitev poročanja.
* Organ upravljanja skupaj z upravičenci prouči možnost **digitalizacije in avtomatizacije procesa zbiranja podatkov o kazalnikih**.
* Predlagamo, da v sklopu vrednotenja ob koncu programskega obdobja 2021 – 2027 oceni tudi, **v kolikšni meri oziroma na kak način** se je pri izvajanju programa **upoštevalo horizontalne omogočitvene pogoje**.
* Organ upravljanja v sodelovanju z upravičenci **združuje čim več aktivnosti komuniciranja in prepoznavnosti** ter s tem poenostavi izvajanje in uresničitev zahtev na področju komuniciranja in prepoznavnosti na nivoju posameznih projektov zlasti upoštevajoč lokacijo izvajanja, obseg sredstev, ciljne skupine in sorazmernost zahtevanih ukrepov. Prav tako predlagamo, da organ upravljanja prouči možnost izvedbe javnomnenjske raziskave o prepoznavnosti skladov na začetku izvajanja in nato ob samem zaključku izvajanja programskega obdobja in s tem ugotavljal učinkovitost in uspešnost izvedenih aktivnosti. Dodatno še predlagamo, da organ upravljanja prouči in ustrezno popravi navodila za komuniciranje v zvezi s plakati in tablami, in sicer: ali so plakati in trajne table lahko objavljeni **v upravnem območju**, kadar gre za **utemeljitev upravičenca glede na posebne zahteve** za javni prikaz informacij o podpori iz skladov, kadar je to upravičeno zaradi varnosti in javnega reda v skladu s členom 69(5) Uredbe 2021/1060/EU.

## Vprašanja vrednotenja po merilu »učinkovitost«

V sklopu merila »učinkovitost« ocenjujemo razmerje med viri, ki se uporabijo, in spremembami oz. učinki, ki se dosežejo. V okviru vmesnega vrednotenja je bil poudarek na tem, v kolikšni meri zasnova programa omogoča učinkovito izvajanje in ali so mogoče poenostavitve. Ocena je podana na podatkih, ki izhajajo iz začetne faze izvajanja programa. Po tem merilu smo zato odgovarjali na naslednja vprašanja za vrednotenje:

* V kolikšni meri program podpira učinkovite ukrepe/projekte?
* V kolikšni meri je sistem upravljanja in kontrole učinkovit?
* Kako upravičenci ocenjujejo učinkovitost vzpostavljenega sistema načrtovanja projektov?
* Kako pregleden je sistem izvajanja projektov z vidika pravil, navodil in usmeritev za izvajanje?
* Kakšna je uporabniško izkušnja s sistemom Migra III?
* Kako upravičenci ocenjujejo kvaliteto sodelovanja z organom upravljanja, tj. MNZ SES?
* Kateri so največji izzivi pri bolj učinkoviti izvedbi projektov s področja notranjih zadev?
* V kolikšni meri je nadaljnja poenostavitev dosegljiva? Kako?

### Tic Tac Toe with solid fillPristop in metodološka orodja

Odgovori na navedena vprašanja so pridobljeni z uporabo metodoloških orodij: analiza dokumentacije, anketni vprašalnik, fokusne skupine in strukturirani intervjuji. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente: uredba, program, akcijski načrt ter potrjene operacije, kot tudi pridobili podatke iz sistema Migra III. S pomočjo anketnega vprašalnika, fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev smo pridobili mnenja in informacije ter presojali izkušnje deležnikov s samim izvajanjem programa s poudarkom na učinkovitosti.



### Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja

Sistem upravljanja in nadzora ima ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti izvajanja skladov s področja notranjih zadev, kar vključuje tudi učinkovitost pri izbiri projektov, nalogah upravljanja, pri delu odbora za spremljanje, izvajanju in upravljanju s sredstvi, evidentiranju in shranjevanju podatkov o posameznem projektu kot tudi o programu kot celoti. Učinkovito vzpostavljen sistem upravljanja in nadzora zahteva sorazmernost administrativnih bremen na vseh ravneh izvajanja, za organ upravljanja in druge organe v sistemu upravljanja in kontrol kot tudi za vse upravičence. Ugotavljamo, da poleg vse večjega administrativnega bremena, ki ga uvaja EK na EU ravni, da se administrativno breme veča tudi na nacionalni ravni, da se pravne podlage razlagajo strožje, da se dodajajo kontrole in z njimi povezano administriranje dokazovanja ne le nastalih izdatkov pač pa predvsem izvedenih kontrol. Mnenje upravičencev je, da je pogosto pravilno izpolnjen kontrolni list bolj pomemben kot sama vsebina. Splošno ocenjujemo, da je administrativno upravljanje skladov pomembnejše od vsebinskega, ne le na nacionalni pač pa tudi EU ravni. **Sistem kot celota ni usmerjen v poenostavitve**, in sicer **na nobeni ravni izvajanja**, ne na EU ne na nacionalni. Slednje potrjujejo tako odgovori prejeti v anketnem vprašalniku kot tudi udeleženci na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih. Dodajajo še, da je bil celoten sistem vzpostavljen prepozno in da še vedno ni vzpostavljen v popolnosti.

V anketnem vprašalniku smo upravičence pozvali, naj na lestvici od 1 do 7 (pri čemer je 1 neučinkovito in 7 zelo učinkovito) ocenijo **učinkovitost vzpostavljenega sistema načrtovanja projektov** t.j. priprave nacionalnih programov, priprava akcijskih načrtov, priprava projektne prijave. Ocenili so jo s povprečno oceno **4,1** (minimum 1, maksimum 6) s pojasnilom, da se je v primerjavi s preteklimi leti občutno povečala birokracija; da cel proces posledično traja predolgo; da je po njihovem mnenju posamezne vidike težko oceniti toliko časa v naprej; da sam proces po eni strani ni dovolj odprt ali vključujoč po drugi strani pa je vanj vključenih preveč različnih subjektov. Po drugi strani pa udeleženci na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih pravijo, da je sistem bolj strukturiran in pregleden, da je odziv in pomoč organa upravljanja vedno na voljo. Za vse upravičence, ki kontinuirano sodelujejo pri prijavi projektov, je proces dober, vendar pa je število popravkov veliko ter sistem potrjevanja projekta daljši kot v prejšnjem programskem obdobju. Nadalje upravičenci pojasnjujejo, da potrditev projekta v povprečju traja do meseca dni, kar je po mnenju ocenjevalcev sprejemljivo. Izboljšave pa bi bile mogoče morda pri načinu usklajevanja projektne prijave, hitrejšem odzivu upravičencev ter nato samem procesu podpisovanja in arhiviranja.

**Preglednost sistema izvajanja projektov z vidika pravil, navodil in usmeritev za izvajanje** sodelujoči v anketi ocenjujejo s povprečno oceno **4,4** (1 predstavlja nepregledno, 7 zelo pregledno), pri čemer so anketiranci kot minimalno vrednost izbrali 1, maksimalno pa 7). Izbiro ocene sodelujoči utemeljujejo z navedbo, da je del pravil, navodil in usmeritev, ki so dostopni na spletni strani za posamezni sklad v redu, pri izvajanju posameznega projekta in predvsem poročanja v Migri III pa bi želeli bolj podrobna navodila in usmeritve; eden od upravičencev je navedel, da dobijo pravila in usmeritve prepozno; da imamo prekompleksna nacionalna pravila, ki po mnenju enega od sodelujočih anketirancev celo presegajo pravila na ravni EU (konkretno poročanje po spolu – nebinarne osebe); eden od upravičencev je celo izpostavil, da imajo težave pri iskanju vseh relevantnih navodil. Na fokusnih skupina in strukturiranih intervjujih so udeleženci povedali, da je navodil in pravil res veliko in da je velikokrat raje pokličejo organ upravljanja kot da iščejo odgovor v navodilih.

Anketiranci so **uporabniško izkušnjo s sistemom Migra III** ocenili s povprečno oceno **3,4** (1 pomeni uporabniku neprijazno, 7 uporabniku zelo prijazno) z minimalno izbrano oceno 1 in maksimalno oceno 6. Upravičenci pojasnjujejo, da bi lahko Migra III omogočala še več dodatnih funkcionalnosti; da so težave pri pripenjanju datotek različnih formatov; da nekatere funkcionalnosti še ne delujejo; da njena uporaba zaradi omejenih funkcionalnosti predstavlja večje administrativno breme; da je potrebno kar nekaj časa, da se na program privadiš, saj je precej zahteven. Izkazalo se je tudi, da je eden od izzivov npr. pripenjanje dokumentov skupnih javnih naročil, ki jih sicer za vsa ministrstva skupaj izvaja Ministrstvo za javno upravo, kar pomeni, da je dokumentacije, ki je potrebna za dokazovanje nastalih stroškov pogosto nesorazmerna glede na višino upravičenih izdatkov, je pa skladna s priporočili revizijskega organa.

Upravičenci, ki so sodelovali v anketi, **ocenjujejo kvaliteto sodelovanja z organom upravljanja, tj. MNZ SES** s povprečno oceno **4,6** (1 je zelo slabo, 7 pa zelo dobro), kot minimalna ocena je bila izbrana ocena 1, maksimalna pa 7. Anketiranci so svojo izbiro utemeljili s pojasnilom, da je MNZ odziven in podporen; da je sicer sodelovanje dobro, vendar bi bilo še bolje, če bi relevantne informacije delili bolj ažurno; nekateri pa so izpostavili, da na zastavljena vprašanja včasih odgovorijo pomanjkljivo ali zavajajoče; ter da organ ne podaja jasnih usmeritev glede tega, kateri projekti bodo razpisani. Vsi udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev so delo organa upravljanja pohvalili, predvsem so izpostavili njihovo odzivnost, ažurnost in pripravljenost pomagati.

Kot največje **izzive pri bolj učinkoviti izvedbi projektov s področja notranjih zadev** so anketiranci v anketi navedli, da so največji izzivi veliko administrativno breme, težave pri koordiniranju rednega dela in izvajanja posameznih projektov tako z vidika kadrov kot z vidika financ; obsežen sistem poročanja; previsoke zahteve za izvajanje javnih razpisov, še višje od zahtev na ravni EU; izziv je tudi zagotavljanje učinkovitega sodelovanja vseh deležnikov; vnaprej predvideti točne specifikacije in količine opreme; širitev projektov na več področij.

Kot **predloge za izboljšavo za večjo uspešnost in učinkovitost projektov s področja notranjih zadev** so sodelujoči v anketi najpogosteje navedli poenostavitev izvajanja projektov; manj zahtevnosti na področju poročanja in spremljanja; večji obseg poenostavljenih oblik stroškov pavšalnih zneskov; fleksibilnosti pri projektu v smislu sprememb prijav; koordiniran pristop s postavitvijo prioritet; preveriti in omogočiti kapacitete vpletenih služb.

Če učinkovitost sistema pogledamo v luči realizacije preteklega obdobja, upoštevajoč, da so bila vsa **sredstva uspešno počrpana** in brez večjih nepravilnosti, potem lahko trdimo, da je sistem pravilno vzpostavljen in **z vidika realizacije projektov učinkovit**.

V novem finančnem obdobju je **prednost vzpostavljenega sistema, da se ni spreminjal** in da je bila s tem zagotovljena **kontinuiteta izvajanja**. Prednost je njegova majhnost z znanimi deležniki in končnimi upravičenci, s kontinuirano sestavo ter zagotovljenim prenosom znanja, zato je tudi lažje obvladljiv. Sistem ima lasten IT sistem, kar poenostavlja njegovo upravljanja, **čeprav je podvržen enakemu številu pravil in obsegu administracije kot veliki sistemi z veliko več sredstvi**.

V programskem obdobju 2021 – 2027 je organ upravljanja uvedel naslednje **poenostavitve:** uvedel je 3 mesečne roke za pripravo zahtevkov za povračilo; uvedel je poenostavljene metode pri obračunu stroškov dela ter nudil usmeritve upravičencem pri pripravi metodologije za poenostavitve; programirani so bili zgolj predpisani kazalniki učinka in rezultata, ki jih niso širili na posebne projektne kazalnike; kontrola se bo izvajala na vzorcu in ne več 100%.

Skladno z vsem navedenim predlagamo naslednje:

* **Zaporednost procesa načrtovanja** – najprej potrditev programa, nato priprava akcijskega načrta in šele potem prijava projekta negativno vpliva na začetek izvajanja programa in s tem učinkovitost črpanja sredstev. Upoštevajoč, da je 80% projektov podobnih ali enakih projektom iz preteklega programskega obdobja, bi bilo smiselno proučiti, kako bi se izvajanje programa lahko začelo nemudoma po njegovi potrditvi oziroma že na začetku izvajanja, da bi se izognili ponavljajoči se vrzeli izvajanja med programskimi obdobji.
* Večji obseg sredstev zahteva **večjo absorpcijsko sposobnost** celotnega sistema, kar se lahko doseže na ravni upravičencev **z boljšo organiziranostjo** (predvsem na področju izvedbe javnih naročil), kot tudi **z uporabo poenostavitev**, predvsem z uporabo pavšalnih zneskov.
* **Prenos znanja.** Predlagamo bolj pogosto organizacijo delovnih srečanj ali sestankov, na katerih bi upravičenci lahko izmenjali svoje izkušnje, kot tudi uvodne delavnice za projekte nevladnih organizacij, s čimer bi se izognili napakam v izvajanju.

## Vprašanja vrednotenja po merilu »skladnost«

V sklopu merila »skladnost« ocenjujemo, kako dobro različne aktivnosti delujejo skupaj, tako znotraj istega področja ali programa (notranja skladnost), kot tudi z drugimi instrumenti in skladi (zunanja skladnost). Po tem merilu smo zato odgovarjali na naslednja vprašanja za vrednotenje:

* V kolikšni meri je program notranje usklajen, zlasti s podporo v okviru tematskega sklada prek različnih načinov upravljanja?
* V kolikšni meri je program usklajen z drugimi EU sredstvi?

### Tic Tac Toe with solid fillPristop in metodološka orodja

Odgovori na navedena vprašanja so pridobljeni z uporabo metodoloških orodij: analiza dokumentacije, fokusne skupine in strukturirani intervjuji. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente: uredba, partnerski sporazum, program, akcijski načrt ter potrjene operacije, kot tudi pridobili podatke iz sistema Migra III. S pomočjo anketnega vprašalnika, fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev smo pridobili mnenja in informacije ter presojali izkušnje deležnikov s samim izvajanjem programa.



### Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja

Enoten sistem upravljanja in nadzora, struktura in organizacijska ureditev zagotavljajo notranje in zunanje usklajeno izvajanje programa. **Projekti znotraj programa AMIF** so medsebojno **povezani in komplementarni**, zlasti zaradi vzpostavljenega sistema koordinacije na strani organa upravljanja in samih upravičencev. **Dopolnjevanje projektov** skladov s področja notranje varnosti je mogoče zaznati predvsem na področju informacijskih sistemov, saj zaradi prepletanja vsebin in interoperabilnosti segajo na področje upravljanja meja, migracij in notranje varnosti, zato ima organ upravljanja vzpostavljene mehanizme za zagotavljanje učinkovitega spremljanja. Upoštevajoč, da je na podlagi neposredne dodelitve razdeljenih kar 83% načrtovanih sredstev, kar vključuje tudi projekte s področja informacijske tehnologije, sam sistem izvrševanja proračuna dodatno zagotavlja, da nikakor ne prihaja do dvojnega financiranja. V primeru skupnih IT sistemov se skladnost zagotavlja na nivoju aktivnosti in ključev delitve. Sicer pa velja, da je vsak projekt načeloma financiran izključno iz enega vira financiranja, zato do vsebinskega prekrivanja praviloma ne prihaja. Kot primer dobre prakse je bila izpostavljena platforma Frontex (vračanje), ki nadomešča nacionalne projekte na področju vračanja, ki jo dopolnjuje tudi uporaba evropskega sistema Recamas.

Organ upravljanja je vzpostavil tudi sistem za **sodelovanja z organi upravljanja za druge sklade**, ki so vključeni v partnerski sporazum. Vzpostavljeni so mehanizmi za zagotavljanje učinkovitega spremljanja, ki potekajo na podlagi medresorskih skupin in usklajevanj, sestankov, posvetov ter medsebojnega pregleda dokumentacije. Ker je program AMIF šele v začetni fazi izvajanja, je število potrjenih projektov kot tudi njihovo izvajanje po obsegu še majhno in v vmesnem vrednotenju zato niso bili predmet nadaljnje analize. Velja pa izpostaviti, da je bil že v času vrednotenja nacionalni program dopolnjen z dodatno podporo v okviru tematskega sklada, in sicer **za preselitev**.

## Vprašanje vrednotenja po merilu »dodana vrednost EU«

V sklopu merila »dodana vrednost EU« ocenjujemo »dodatno« podporo, ponujeno preko programa, v primerjavi s tistim, kar bi bilo mogoče doseči na nacionalni ali lokalni ravni, da zagotovimo, da se proračun EU porabi na področjih, na katerih lahko prinese največ koristi. Po tem merilu smo zato odgovarjali na naslednja vprašanja za vrednotenje:

* V kolikšni meri in na kak način program ustvarja dodano vrednost EU?

### Tic Tac Toe with solid fillPristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanja smo pridobili z uporabo metodološkega orodja - anketni vprašalnik, in sicer smo iskali odgovor na vprašanje, kako pomembna so sredstva sklada in projekti, ki jih upravičenci izvajajo na svojem področju dela, ter kaj najbolje opiše dodano vrednost EU.



### Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja

Program AMIF se osredotoča na področja, intervencije in ciljne skupine, kjer rezultati na ravni EU presegajo rezultate, ki bi jih sicer dosegle države članice posamično.

Upravičenci so na vprašanje, da ocenijo, **kako pomembna so sredstva sklada** in projekti, ki jih izvajajo na svojem področju dela, odgovarjali na lestvici od 1 (niso pomembni) do 4 (zelo pomembni). Kar **90%** vseh upravičencev je odgovorilo, da so ta sredstva **zelo pomembna** (ocena 4), preostalih 10% pa je odgovorilo, da so sredstva srednje pomembna (ocena 3). Navedeno dokazuje, kako pomembna so AMIF sredstva za področja financiranja. Upravičenci svoje odgovore utemeljujejo z odgovori, da jim ta sredstva omogočajo zagotavljanja visokega nivoja postopkov mednarodne zaščite, izvajanje aktivnosti za ciljne skupine, ki jih sicer ne bi mogli zagotoviti; da prispevajo k uresničevanju strateških ciljev; da so postala eno prednostnih področij organizacije; da s temi sredstvi naslavljajo ranljive skupine prosilcev za mednarodno/začasno zaščito, tujce in osebe s statusom, ki so visoko ranljivi, da postanejo žrtve različnih oblik izkoriščanja; da s temi sredstvi financirajo nove vsebine, razvoj, nadgradnjo kot tudi nakup pomembne opreme.

Poleg zgornjega vprašanja smo upravičence prosili, da **razvrstijo po pomembnosti** od 1 do 5 (pri čemer je 1 najpomembnejše), kaj od navedenega najbolje opiše **EU dodano vrednost projektov**, ki jih izvajajo. Spodaj v tabeli so prikazani prejeti odgovori in končno rangiranje po pomembnosti dodane vrednosti EU glede na delež prejetih odgovorov.

Tabela dodanih vrednsoti projektov in rangiranje po pomembnosti.

Poleg tega, da kar 89% upravičencev ocenjuje, da so sredstva AMIF zelo pomembna, so upravičenci kot najpomembnejšo dodano vrednost EU izbrali, da **sredstva AMIF omogočajo implementacijo projektov, ki jih sicer ne bi bilo mogoče financirati iz lastnih in/ali nacionalnih sredstev**.

# Pregled opravljenih nalog

V obdobju od podpisa pogodbe dne 18.12.2023 do priprave končnega poročila smo izvedli naslednje naloge:

* uvodni sestanek z naročnikom smo imeli 20.12.2023;
* pregledali smo celotno dokumentacijo skladov s področja notranjih zadev, in sicer uredbe, programski dokumenti, okvir smotrnosti, sistem upravljanja in nadzora, navodila, itd.;
* izvedli smo dodatne delovne sestanke in posvetovanja z organom upravljanja;
* pripravili anketni vprašalnik, ga uskladili z naročnikom, ga objavili na portalu 1ka in ga posredovali upravičencem dne 12.2.2024 na 163 naslovov;
* pripravili smo vprašalnik za fokusne skupine in strukturirane intervjuje, ga uskladili z naročnikom ter izvedli skupaj za vse sklade 2 fokusni skupini (Policija – 7 notranje organizacijskih enot) in 8 strukturiranih intervjujev (MORS, MZEZ, UOIM, MNZ – Direktorat za logistiko, Direktorat za migracije, Služba za preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi, Policija – Center za tujce, organ upravljanja);
* vzpostavili matriko vrednotenja; po merilih za ocenjevanje pripravili vprašanja za vrednotenje ter na podlagi izbranih metodoloških orodij odgovorili na vsa vprašanja vrednotenja;
* pripravili osnutek končnega poročila do 1.3.2024 ter ga posredovali naročniku v pripombe;
* prvi usklajevalni sestanek z naročnikom dne 11.3.2024;
* posredovali posodobljen osnutek končnega poročila naročniku dne 20.3.2024 in
* končno poročilo oddano naročniku dne 25.3.2024.

1. Developing logics of intervention and related common indicators for the next ESF Operational Programmes, European Commission – DG EMPL, 2011 [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://evropskasredstva.si/nacionalni-program-sklada-za-azil-migracije-in-vkljucevanje/> [↑](#footnote-ref-3)
3. Seštevek prispevka Unije in nacionalnega prispevka [↑](#footnote-ref-4)