A passport with stamps on it

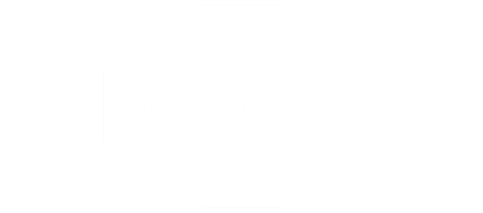
Description automatically generated

A blue and white sign

Description automatically generated

Vmesno vrednotenje izvajanja ukrepov, operacij in napredka pri doseganju ciljev programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (IUMV)

**Končno poročilo**



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](#_Toc161844088)

[Povzetek 5](#_Toc161844089)

[1 Uvod 12](#_Toc161844090)

[1.1 Predmet vrednotenja 12](#_Toc161844091)

[1.2 Nameni in cilji vrednotenja 13](#_Toc161844092)

[2 Metodologija in pristop k vrednotenju 13](#_Toc161844093)

[3 Pregled intervencijske logike 14](#_Toc161844094)

[3.1 Pregled ciljev intervencijske logike 16](#_Toc161844095)

[4 Matrika vmesnega vrednotenja 19](#_Toc161844096)

[5 Ugotovitve vrednotenja 20](#_Toc161844097)

[5.1 Vprašanja vrednotenja po merilu »ustreznost« 20](#_Toc161844098)

[Pristop in metodološka orodja 20](#_Toc161844099)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 20](#_Toc161844100)

[5.2 Vprašanja vrednotenja po merilu »uspešnost« 22](#_Toc161844101)

[Pristop in metodološka orodja 23](#_Toc161844102)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 23](#_Toc161844103)

[5.3 Vprašanja vrednotenja po merilu »učinkovitost« 25](#_Toc161844104)

[Pristop in metodološka orodja 25](#_Toc161844105)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 26](#_Toc161844106)

[5.4 Vprašanja vrednotenja po merilu »skladnost« 28](#_Toc161844107)

[Pristop in metodološka orodja 28](#_Toc161844108)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 28](#_Toc161844109)

[5.5 Vprašanje vrednotenja po merilu »dodana vrednost EU« 29](#_Toc161844110)

[Pristop in metodološka orodja 29](#_Toc161844111)

[Ključne ugotovitve in odgovori na vprašanja vrednotenja 29](#_Toc161844112)

[6 Pregled opravljenih nalog 30](#_Toc161844113)

# 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** Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (**IUMV**) je obsegalo obdobje izvajanja programa od njegovega sprejetja dne 29.11.2022 do presečnega datuma 31.12.2023. Ker je program IUMV 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 IUMV je bil vrednoten po merilih: **ustreznost, uspešnost, učinkovitost, skladnost in dodana vrednost EU**.

**Ustreznost**

Program **IUMV** 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 **IUMV**, podvrženo številnim zunanjim dogodkom, kot je vstop Hrvaške v Schengen, 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 IUMV je **v začetni fazi izvajanja**. Do konca leta 2023 je bilo na seznamu odobrenih operacij 18 projektov (40 % od vseh načrtovanih), v času vrednotenja pa je bilo v izvajanju že skupaj 25 operacij. Finančna realizacija je konec leta znašala zgolj 0,8 M EUR, kar predstavlja 27% realizacijo glede na plan realizacije v letu 2023. Priporočamo, da se v letu 2024 večjo pozornost nameni **pospeševanju dinamike realizacije**, **zlasti postopkov JN**, ki so z vidika časovne in strokovne izvedbe najbolj zahtevni, saj ocenjujemo, da je na tem področju trenutno največji zaostanek v izvajanju. Obseg sredstev IUMV, ki je bil prvotno namenjen Sloveniji, je znašal 113,8 M EUR (EU del), kar pa po vstopu Hrvaške v Schengen ne bo mogoče počrpati. Skladno s tem se je program IUMV ustrezno zmanjšal, in sicer znaša nov predlog posodobljenega programa 44,1 MEUR, obenem pa je bila s predlogom posodobitve programa IUMV predlagana tudi 5% prerazporeditev sredstev sklada IUMV na SNV. Kljub počasnejšemu začetku izvajanja, pa upravičenci v anketnem vprašalniku ocenjujejo **uspešnost načrtovanih projektov z vidika doseganja zastavljenih rezultatov** s povprečno oceno **4,8** (na lestvici od 1 do 7) s pojasnili, da so projekti dobro zastavljeni, natančno opredeljeni, vendar so se začeli izvajati pozno, prav tako pa jih skrbi pomanjkanje kadra. Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev ocenjujejo, da bodo kljub poznemu začetku izvajanja programa, dosegli vsaj **30%** **mejnikov 2024. Največji izziv za uspešnost** načrtovanih projektov, ki so ga izpostavili tako upravičenci v anketnem vprašalniku kot sodelujoči na fokusnih skupinah in strukturiranih intervjujih, je **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 **4,7** (na lestvici od 1 do 7), preglednost sistema izvajanja projektov z vidika pravil, navodil in usmeritev za izvajanje s povprečno oceno **4,3**, uporabniško izkušnjo s sistemom Migra III s povprečno oceno **4,1**, kvaliteto sodelovanja z organom upravljanja s povprečno oceno **6,1**. 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, dobave opreme, poročanja, administrativnih kontrol, pogostosti revizij itd. 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, pa tudi redna usposabljanja.

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 IUMV 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.

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 IUMV 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 IUMV 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 IUMV **zelo pomembna**, preostalih 10% pa je odgovorilo, da so sredstva srednje pomembna. Upravičenci svoje odgovore utemeljujejo z odgovori, da jim ta sredstva omogočajo izvajanje aktivnosti, ki jih sicer ne bi mogli; 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 IUMV 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 Border Management and Visa Instrument (**BMVI**) covered the implementation period from the adoption of the BMVI national programme on 29 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 BMVI programme was evaluated against the following criteria: **relevance, effectiveness, efficiency, coherence, and EU added value**.

**Relevance**

The **BMVI 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 BMVI programming areas are 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 BMVI is subject to external events, for example also entry of Croatia in Schengen, **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 BMVI programme is in its **early phase of implementation**. At the end of 2023, 18 projects (40% of the total planned) were on the list of approved operations, while a total of 25 projects were under implementation at the time of the mid-term evaluation. Financial implementation at the end of the year amounted to only €0.8 million, which represents an implementation rate of 27% 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 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. The IUMV funds originally foreseen for Slovenia amounted to EUR 113.8 million (EU part), which will no longer be utilised after Croatia's entry to Schengen. Accordingly, the IUMV programme has been revised amounting to 44.1 MEUR. Simultaneously, with the revision of the IUMV programme, there was also a proposal of 5% transfer of funds from BMVI to ISF. 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 **4.8** (on a scale of 1 to 7), stating that the projects are well designed, well defined but started late and staff shortages are a concern. 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**. **The main challenge** to the effectiveness of the planned projects, as highlighted by both beneficiaries in the questionnaire and participants in the focus groups and structured interviews, is **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 guaranteeing 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 **4.7** (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 **4.3**, the user experience of IT system Migra III with an average score of **4.1**, and the quality of cooperation with the Managing Authority with an average score of **6.1**. 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, supply of equipment, procurement of services, reporting, administrative controls, frequency of audits. Simplification of project implementation, less reporting, more simplified forms of costs and lump sums, more flexibility in project application and subsequent implementation, as well as regular training 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 EU funds in general 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 BMVI 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. 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 BMVI 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 BMVI 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 BMVI funding is **very important**, while the remaining 10% replied that BMVI funding is of medium importance. Beneficiaries justify their answers by saying that these funds enable them to carry out activities for that they would not otherwise be able to implement; that they finance new content, development, upgrading as well as the purchase of important 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 **BMVI 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 **Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko** (v nadaljevanju IUMV) 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, priporočila in morebitni izzivi pri pripravi odgovora.
6. Pregled opravljenih nalog, od dne podpisa pogodbe do izdaje končnega poročila.

V dokumentu podane ugotovitve in priporočila so označeni z naslednjimi ikonami:



**Ključne ugotovitve** **Priporočila**

## **Predmet vrednotenja**

Predmet vrednotenja je izvedba vmesnega vrednotenja izvajanja ukrepov, operacij in napredka pri doseganju ciljev programov **Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (IUMV)**, in sicer od njegove sprejetja (29.11.2022) 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.

Skladno z navedenim 44. členom mora organ upravljanja (Ministrstvo za notranje zadeve) **vmesno vrednotenje IUMV 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 IUMV je še v začetni fazi implementacije, zato je obseg podatkov o operacijah in projektih 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.

## **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 rezultatov.

Cilj vrednotenja je izboljšanje kakovosti zasnove in izvajanja programa IUMV, 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 paralelno 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 IUMV 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 IUMV,

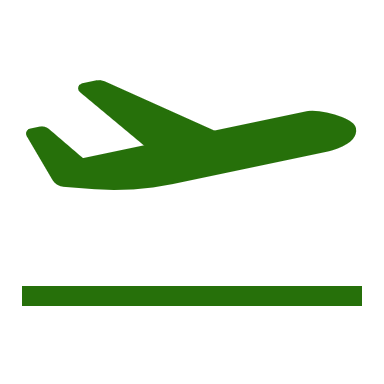
vpliv na upravičence in dodano vrednost sklada.

# Metodologija in pristop k vrednotenju

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

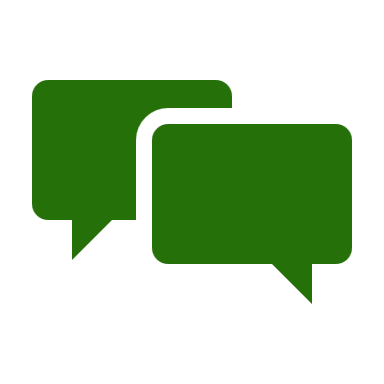
Izbrane metode vrednotenja temeljijo na t.i. mešani metodi raziskovanja in sicer sočasni triangulaciji podatkov, saj je cilj vrednotenja z uporabo ene metode podpreti in potrditi rezultate druge metode. Zbiranje in analiza podatkov sta potekali sočasno in neodvisno, združevanje pa se je začelo v fazi interpretacije, ob pripravi končnega poročila. Pristop k vrednotenju je bil izbran glede na 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 baz 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 analize 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 **12** (26 % vseh ustrezno izpolnjenih anket) nanaša izključno na sklad IUMV. 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 NOE) 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 IUMV, 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 med različnimi skladi EU.

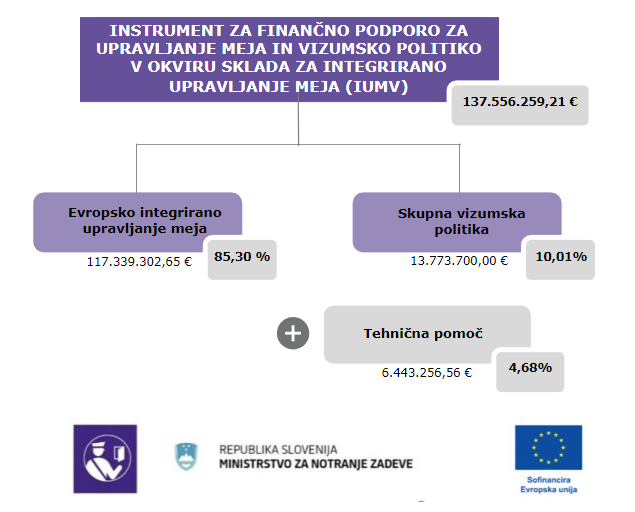
Slovenija se je s sprejemom EU zakonodaje zavezala k podpori politik in ukrepov, ki prispevajo k stabilnosti, zakonitosti in varnosti v EU. IUMV je tako usklajen s politikami EU na način, da prispeva k doseganju naslednjih **dveh specifičnih ciljev**:

* Podpirati **učinkovito evropsko integrirano upravljanje meja na zunanjih mejah**, ki ga izvaja evropska mejna in obalna straža, kot skupno odgovornost Evropske agencije za mejno in obalno stražo ter nacionalnih organov, odgovornih za upravljanje meja, da bi se olajšala zakonita prehajanja meje, preprečevala in odkrivala nezakonito priseljevanje in čezmejni kriminal ter učinkovito upravljali migracijski tokovi.
* Podpirati **skupno vizumsko politiko** za zagotovitev harmoniziranega pristopa zvezi z izdajanjem vizumov in za olajšanje zakonitega potovanja, hkrati pa pomagati preprečevati migracijska in varnostna tveganja.

IUMV podpira široko paleto ukrepov, ki so usklajeni s temi cilji, vključno z zagotavljanjem enotne uporabe skupnega nabora pravil EU in prednostnih nalog, povezanih z zagotavljanjem trdnega in učinkovitega evropskega integriranega upravljanja meja na zunanjih mejah. S tem prispeva k zagotavljanju visoke notranje varnosti v EU ob hkratnem ohranjanju prostega gibanja oseb ter ob doslednem spoštovanju ustreznega pravnega reda EU in mednarodnih obveznosti EU in držav članic, ki izhajajo iz mednarodnih instrumentov.

**Program IUMV** 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 Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja (Uredba 2021/1148/EU), ki **določa posebne cilje, področje uporabe ter izvedbene ukrepe, ki jih podpira v okviru svojih ciljev**.

Program IUMV je temeljni programski dokument za črpanje sredstev. Program obsega celotno obdobje financiranja (obdobje 2021 – 2027) in opredeljuje 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 IUMV (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 IUMV in Metodologije za vzpostavitev okvira smotrnosti za izvajanje Sklada za notranjo varnost za obdobje 2021-2027[[2]](#footnote-3).

Program IUMV sestavljata 2 specifična cilja, ki sta opisani v nadaljevanju. Prav tako so navedeni ključni resorji in način dodelitve.

**SPECIFIČNI CILJ 1: Učinkovito evropsko integrirano upravljanje meja na zunanjih mejah**

V okviru specifičnega cilja 1: Učinkovito evropsko integrirano upravljanje meja na zunanjih mejah so zastavljeni ukrepi, ki so osredotočeni na preprečevanje nedovoljenih prehodov meja, nezakonitega priseljevanja in čezmejnih kaznivih dejanj. Financiranje za programsko obdobje 2021‒2027 je namenjeno za posodabljanje opreme za mejni nadzor, varovanje meja in izvajanje izravnalnih ukrepov – nadzor znotraj ozemlja po Zakoniku o schengenskih mejah, kar temelji tudi na priporočilih schengenske evalvacije in Frontexovi oceni Vulnerability Assessment za delovanje sistemov EU in opreme. Načrtovano je financiranje nadaljevanja aktivnosti iz pretekle finančne sheme ter odpravljanje na novo nastalih izzivov in vrzeli, ki so vezani tudi na delovanje informacijskih sistemov EU.

Ključni resor na področju evropskega integriranega upravljanja meja je Ministrstvo za notranje zadeve – Policija. Sredstva, dodeljena prek neposredne dodelitve, bodo zaradi zakonskih pristojnosti s predmetnega področja le del sredstev za uresničevanje zastavljenih ciljev.

**SPECIFIČNI CILJ 2: Skupna vizumska politika**

Z ukrepi v okviru specifičnega cilja 2: Skupna vizumska politika se Slovenija osredotoča na izvedbene ukrepe za zagotavljanje učinkovitih in strankam prijaznih storitev za prosilce za vizum ob ohranjanju varnosti in celovitosti vizumskih postopkov, na zagotavljanje enotne uporabe pravnega reda Unije glede vizumov, razvoj različnih oblik sodelovanja med državami članicami EU pri obravnavi vlog za izdajo vizuma, vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje obsežnih informacijskih sistemov v skladu s pravom Unije na področju skupne vizumske politike, zlasti VIS, vključno z interoperabilnostjo teh obsežnih informacijskih sistemov in njihove komunikacijske infrastrukture.

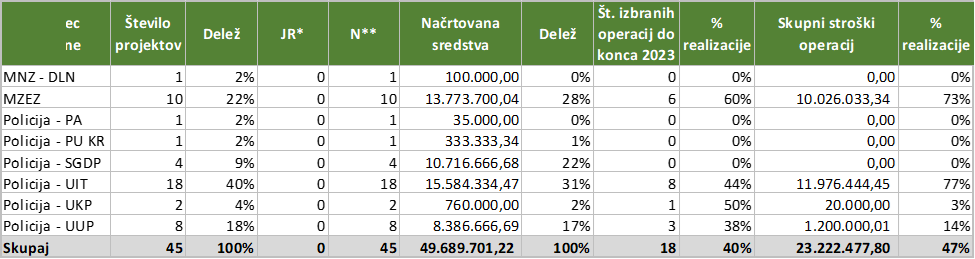
Ključni resor na področju skupne vizumske politike je Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, ki bo zaradi zakonskih pristojnosti s predmetnega področja prejelo del sredstev prek neposredne dodelitve.

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

V Akcijskem načrtu IUMV je trenutno načrtovanih skupaj **45 projektov** (brez tehnične pomoči), pri čemer bodo vsi izvedeni na podlagi neposredne dodelitve.

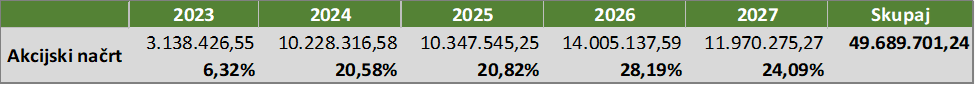
Skupna načrtovana sredstva znašajo skupaj 49.689.701,22 EUR[[3]](#footnote-4) (brez tehnične pomoči), pri čemer bo na podlagi neposredne dodelitve razdeljenih 100 % načrtovanih sredstev.

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



\* Javni razpis; \*\* Neposredna dodelitev

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



Kot prikazuje zgornja tabela je bilo do konca leta 2023 na seznamu že izbranih operacij 18 projektov (40 % od vseh načrtovanih). V času vrednotenja (podatki Migra III) je bilo v izvajanju že skupaj 25 operacij. Do konca leta 2023 je znašala skupna finančna realizacija zgolj 842.811,00 € (obdobje poročanja 2023), kar predstavlja 27 % realizacijo glede na v letu 2023 načrtovano.

**Implementacija projektov in finančna realizacija sta do konca leta 2023 zaostajali za napovedanim.** Slednje je v določeni meri povezano s pozno potrditvijo programa kot tudi z načrtovanjem proračuna in zagotavljanjem integralnih sredstev za nacionalni prispevek, v največji meri pa je počasnejša implementacija projektov in finančna realizacija posledica prioritizacije zaključevanja preteklega finančnega obdobja 2014 – 2020. Nenazadnje pa je bil tudi obseg sredstev finančnega obdobja 2014 – 2020 zadosten in ni bilo potrebe po hitrejšem začetku izvajanja.

Priporočamo, da se v letu 2024 večjo pozornost nameni **pospeševanju dinamike realizacije**.

Pospeševanje dinamike realizacije je ključno zaradi dejstva, da se je celoten obseg sredstev skladov na področju notranje varnosti za obdobje 2021 – 2027 občutno povečal (za skoraj 50%).

Ne glede na to, da je v sklopu sklada IUMV Sloveniji za obdobje 2021 – 2027 (EU del) na voljo 113,8 MEUR, pa jih po vstopu Hrvaške v Schengen (1.1.2023) ne bo mogoče počrpati, saj je Slovenija izgubila nadzor nad zunanjo mejo. Skladno s tem je bil podan predlog Slovenije za zmanjšanje sredstev programa IUMV za obdobje 2021 – 2027 (EU del), in sicer na 44,1 MEUR. Prav tako je bila s predlogom posodobitve programa predlagana 5% prerazporeditev sredstev na program SNV.

# 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.

A chart with text on it

Description automatically generated

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 IUMV 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 IUMV, 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 načrtu 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[[4]](#footnote-5) 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 IUMV 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 IUMV 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 IUMV, 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 IUMV, podvrženo številnim zunanjim dogodkom, kot je vstop Hrvaške v Schengen, 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 IUMV, 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, predlagamodeležnikom 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, 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 IUMV je **v začetni fazi izvajanja**. Program je bil sprejet 29.11.2022. Do konca leta 2023 je bilo na seznamu odobrenih operacij 18 projektov (40 % od vseh načrtovanih). V času vrednotenja (podatki iz sistema Migra III) pokažejo, da je bilo v izvajanju že skupaj 25 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 **51 %**, kar pomeni, da so upravičenci začeli približno polovico svojih načrtovanih projektov, kar pomeni, da je program na dobri poti k doseganju svojih ciljev. Finančna realizacija, ki je konec leta znašala 2.670.588,00 € (2 % skupno načrtovanih sredstev), je v še zelo zgodnji fazi izvajanja in zahteva pospeševanje dinamike realizacije zlasti upoštevajoč povečan obseg sredstev skladov s področja notranje varnosti v primerjavi s preteklim obdobjem.

Upravičenci so v anketnem vprašalniku **uspešnost načrtovanih projektov z vidika doseganja zastavljenih rezultatov** ocenili s povprečno oceno **4,8** (1 pomeni neuspešno, 7 zelo uspešno), pri ocenjevanju je bila izbrana minimalna ocena 3, maksimum pa 7, s pojasnilom, da so projekti dobro zastavljeni in točno opredeljeni; nekaj upravičencev je kot razlog za manjšo uspešnost navedlo, da se še niso vsi začeli izvajati, saj je bil začetek projektov predviden prej in ker ni kadra za izvedbo.

**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:

* **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). V zadnjem času se pogosto dogaja, da na javnih naročilih tudi **ne dobijo ponudnika/izvajalca**.
* **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.

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 projektov, predvsem pa to velja za **uvajanje novih tehnologij** na področju IT. Inovativnost pa jim omejuje notranja silosna organiziranost, saj za nove vsebine nimajo vedno podpore vseh strokovnih služb. Problem nastane tudi takrat, ko na trgu obstaja zgolj en ponudnik.

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

* Zagotavljanje kvalitetne povezljivosti: pogodbe so sklenjene za tri leta, ustaljen način poročanja, merljivi rezultati.
* Programska in strojna IKT oprema: z vidika doseganja rezultatov.
* Stroški plač.

Udeleženci fokusnih skupin in strukturiranih intervjujev ocenjujejo, da bodo kljub poznemu začetku izvajanja programa, dosegli vsaj **30%** **mejnikov 2024.**

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 IUMV projektov ni mogoče zagotoviti s prerazporeditvijo dela, predlagamo, da končni upravičenci proučijo možnost **vključitev zunanjih izvajalcev** za izvedbo projektnih aktivnosti, kot so postopki javnega naročanja, projektnega vodenja ipd., ko je to mogoče in narava projekta to dopušča.
* 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 **4,7** (minimum 2, maksimum 6) s pojasnilom, da je po njihovem mnenju posamezne vidike težko oceniti toliko časa v naprej; ker sistem načrtovanja spodbuja snovanje projektov od splošnega h konkretnemu; ker je prevelika usmerjenost v majhne nepomembne podrobnosti. Po drugi strani pa udeleženci na fokusnih skupina 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 **4,3** (1 predstavlja nepregledno, 7 zelo pregledno), pri čemer so anketiranci kot minimalno vrednost izbrali 2, maksimalno pa 6). 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 pa da bi lahko bila bolj podrobna navodila in usmeritve; eden od upravičencev je navedel, da dobijo pravila in usmeritve prepozno; da še vedno ni pripravljenega priročnika, sicer pa pravila o upravičenih stroških in izdatkih predstavljajo dobro vodilo; da so različna mnenja na nivoju kontrol glede uveljavljanja določenih izdatkov. Na fokusnih skupinah 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 **4,1** (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 je pozitivno, da Migra II omogoča boljšo preglednost in da javlja opozorila ter blokade; da bi sistem moral omogočiti izpise po posameznih operacijah, zahtevkih za povračilo in obdobjih; 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; morala bi obstajati možnost kopiranja pravnih podlag v drug projekt brez vsakokratnega ponovnega vnašanja. 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 **6,1** (1 je zelo slabo, 7 pa zelo dobro), kot minimalna ocena je bila izbrana ocena 4, 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; da je organ pripravljen na iskanje konstruktivnih rešitev ob izzivih, ki se pojavijo; da je premalo povratnih informacij o poteku izvajanja projekta oz. natančneje nabave opreme. 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 iz vidika kadrov kot iz vidika financ; obsežen sistem poročanja; vnaprej predvideti točne specifikacije in količine opreme; nižja motivacija za izvajanje projektov zaradi velike frekvence in obsežnosti revizijskih pregledov različnih revizijskih organov; neživljenjske zahteve npr. na področju komuniciranja; usposobljenost in širše razumevanje s strani nadzornih organov – npr. UNP; pravočasna distribucija opreme na lokacije po vsem svetu v roku do oddaje ZZP.

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; pravočasno predhodno načrtovanje projektov; vnos dokumentacije skupnih javnih naročil s strani organa, ki je vodil postopek ali s strani MNZ-ja za vse udeležene v skupnem javnem naročilu; vzpostavitev neke vrste kataloga napak in finančnih korekcij ali periodično usposabljanje na temo ugotovljenih nepravilnosti z namenom učenja iz napak in lažje predvidevanje možnih posledic.

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.

## **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, anketni vprašalnik, 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 IUMV** 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 99 % 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.

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 IUMV 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.

Na koncu velja še izpostaviti, da v času vrednotenja še ni bilo izkazanega zanimanja za dodatno podporo v okviru tematskega sklada.

## **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 IUMV 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% oziroma eden od anketirancev pa je odgovoril, da so sredstva srednje pomembna (ocena 3). Navedeno dokazuje, kako pomembna so IUMV sredstva za področja financiranja. Upravičenci svoje odgovore utemeljujejo z odgovori, da jim ta sredstva omogočajo, da izvajajo aktivnosti, ki jih sicer ne bi mogli; ker so sredstva v rednem proračunu omejena in se lahko ta sredstva namenijo za nakup opreme, razvoj in nadgradnjo; ker sredstva omogočajo zaposlitve osebja, kjer je najbolj potrebno, kar brez teh sredstev ne bi bilo možno; ker omogočajo razbremenitev lastnih sredstev in dodano vrednost.

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.



Poleg tega, da kar 90 % upravičencev ocenjuje, da so sredstva IUMV zelo pomembna, so upravičenci kot najpomembnejšo dodano vrednost EU izbrali, da **sredstva IUMV omogočajo implementacijo projektov, ki jih sicer ne bi bilo mogoče financirati iz lastnih in/ali nacionalnih sredstev** ter implementacijo skupnih EU politik in ciljev v večjem obsegu.

# 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-instrumenta-za-financno-podporo-za-upravljanje-meja-in-vizumsko-politiko/> [↑](#footnote-ref-3)
3. Seštevek prispevka Unije in nacionalnega prispevka [↑](#footnote-ref-4)
4. Pri programih, ki jih podpirajo AMIF, SNV in IUMV, lahko država članica v programskem obdobju prerazporedi dodelitve med vrstami ukrepov v okviru iste prednostne naloge, dodatno pa do 15 % prvotne dodelitve za prednostno nalogo na drugo prednostno nalogo istega sklada. [↑](#footnote-ref-5)