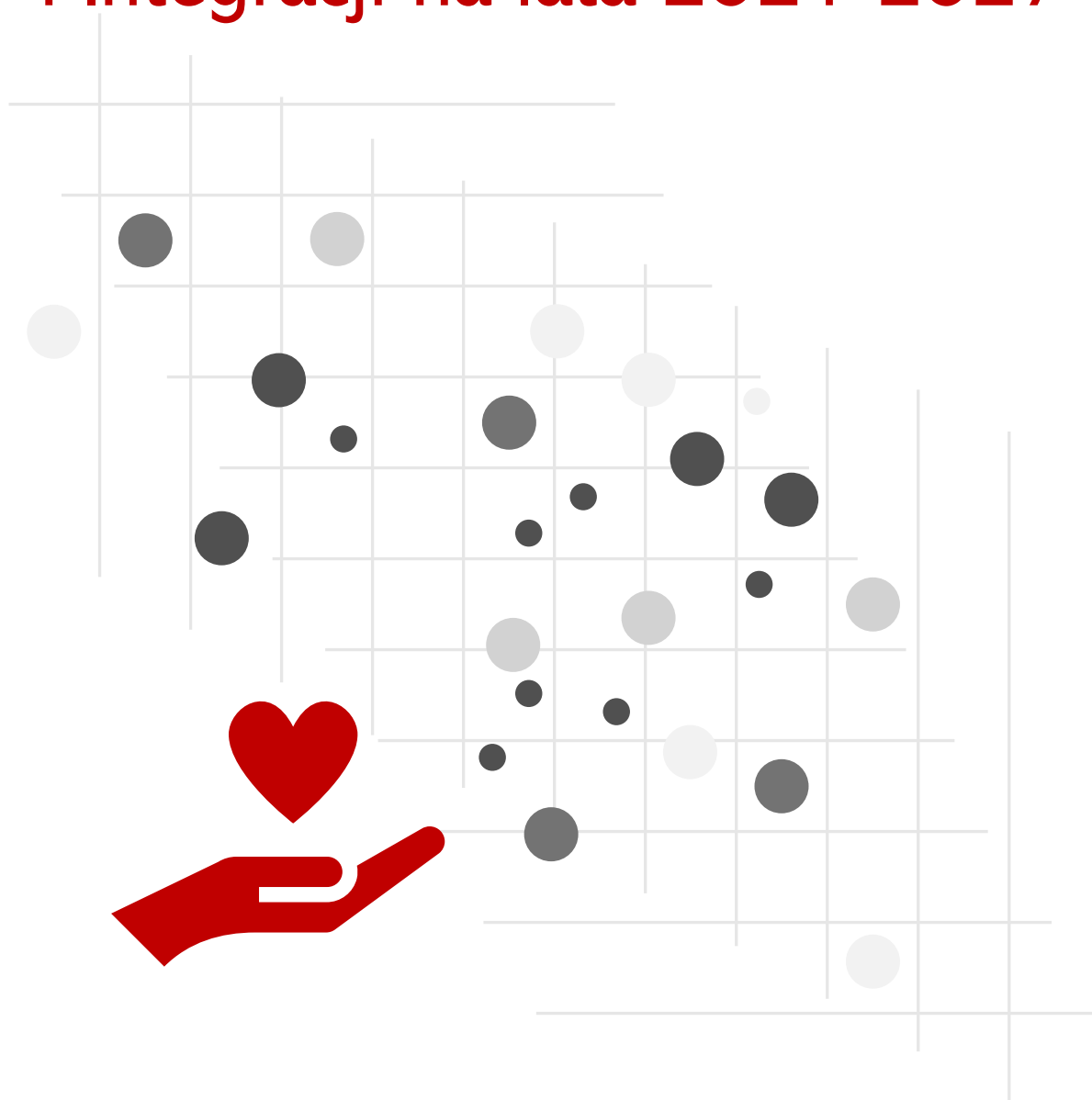


Ocena śródkresowa Polskiego Programu Fundusz Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021-2027



Spis treści

Wykaz zastosowanych skrótów	4
Streszczenie	5
Wprowadzenie.....	7
Opis zastosowanej metodologii.....	8
Odtworzenie i opis logiki interwencji	10
Stan prac (postęp wdrażania operacji Funduszu z proceduralnego, finansowego i realnego punktu widzenia)	14
Wyniki oceny według kryteriów, pytań i celów szczegółowych.....	19
A. Odpowiedniość.....	19
1. Do jakiego stopnia Fundusz odpowiada na zmieniające się potrzeby?	19
2. Do jakiego stopnia Fundusz może dostosowywać się do zmieniających się potrzeb?	20
B. Efektywność.....	20
3. Do jakiego stopnia Fundusz jest na drodze do osiągnięcia swoich celów?.....	20
4. W jakim stopniu system monitoringu i oceny jest odpowiedni do dostarczania informacji o postępach w osiągnięciu celów Funduszu?	27
5. W jaki sposób zapewniono zaangażowanie odpowiednich partnerów na wszystkich etapach programowania, wdrażania, monitorowania i oceny?.....	32
6. W jakim stopniu w ramach Funduszu przestrzegane i promowane są zasady horyzontalne?	33
7. W jakim stopniu Fundusz przyczynia się do przekazywania i rozpowszechniania informacji o stwarzanych możliwościach i osiągnięciach?	34
C. Wydajność	35
8. W jakim stopniu Fundusz wspiera działania efektywne kosztowo?	35
9. W jakim stopniu system zarządzania i kontroli Funduszu jest wydajny?	36
10. W jakim stopniu możliwe są dalsze uproszczenia w ramach wdrażania Funduszu? W jaki sposób?	39
D. Spójność	40
11. Do jakiego stopnia Fundusz jest spójny z inicjatywami wspieranymi w swoim obszarze polityki (azyl, migracje i integracja), w szczególności w ramach Instrumentu Tematycznego, przy wykorzystaniu różnych trybów wdrażania.	40
12. W jakim stopniu Fundusz jest spójny z innymi źródłami finansowania UE (w tym z innymi funduszami w dziedzinie spraw wewnętrznych), a w szczególności z działaniami zewnętrznymi UE?.....	43



E. Unijna wartość dodana.....	47
13. W jakim stopniu Fundusz generuje wartość dodaną dla UE?	47
Wnioski, sugestie oraz rekomendacje	53
Przykłady dobrych praktyk	54

Wykaz zastosowanych skrótów

Skrót	Wyjaśnienie
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
CIC	Centra Integracji Cudzoziemców
COPE	Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
CS	Cel szczegółowy
EAV	Europejska wartość dodana (z j. ang. <i>European Added Value</i>)
FAMI	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
IPI	Indywidualny Program Integracji
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KG SG	Komenda Główna Straży Granicznej
MRiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NMF	Norweski Mechanizm Finansowy
OPT	Obywatele Państw Trzecich
SG	Straż Graniczna
UAC/UAM	Dzieci podróżujące bez opieki (z j. ang. <i>Unaccompanied (Migrant) Children/ Unaccompanied Minors</i>)
UDSC	Urząd do Spraw Cudzoziemców
UE	Unia Europejska
WESA	Wspólny Europejski System Azylowy

Streszczenie

Działania w ramach FAMI koncentrują się na rozwoju infrastruktury służącej do obsługi OPT, rozwoju systemu teleinformatycznego, rozwoju, uproszczeniu i unifikacji systemu azylowego, zwiększeniu kompetencji pracowników odpowiedzialnych za procedury związane z migracją, azylem i integracją, współpracy z innymi państwami. Znaczna część alokacji finansowej funduszu została przewidziana na bezpośrednie wsparcie cudzoziemców przybywających do Polski. Interwencja zaprojektowana w ramach poszczególnych celów szczegółowych FAMI odpowiada na bieżące wyzwania i potrzeby w tym zakresie. Założenia dotyczące zakresu interwencji funduszu zostały opracowane we współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację polityki migracyjnej w kraju i obejmują szerokie spektrum działań wpisujące się w aktualne wyzwania i potrzeby. Badania przeprowadzone na potrzeby ewaluacji potwierdziły, że zapisy programu są na tyle elastyczne, że umożliwiają dostosowywanie zakresu przedsięwzięć do potrzeb wynikających z bieżącej sytuacji.

Analiza logiki oferowanego w ramach FAMI 2021-2027 wsparcia wykazała, że przewidziane do realizacji, w ramach trzech celów szczegółowych, działania umożliwiają osiągnięcie postawionych w ramach Programu celów. Podczas przeprowadzonych wywiadów pogłębionych respondenci podkreślali, iż FAMI 2021-2027 umożliwia im realizację skutecznych działań z zakresu azylu, legalnej migracji i integracji oraz powrotu obywateli państw trzecich do ich ojczyzny.

Nowe wymagania związane z wprowadzonym przez UE rozporządzeniem ogólnym, skutkowałe włączeniem funduszy dotyczących bezpieczeństwa oraz migracji do nowego systemu do monitorowania, raportowania oraz oceny - CST2021, a więc największym mankamentem CST2021 jest to, że system ten został wprowadzony odgórnie i nie jest on dopasowany do potrzeb FAMI. Zatem Fundusz może korzystać jedynie z możliwości jakie CST2021 mu oferuje. W trakcie prowadzonej ewaluacji nie zidentyfikowano większych problemów dotyczących systemu wskaźników. System ten oceniany był przez respondentów wywiadów pogłębionych jako poprawnie stworzony.

Interwencja podejmowana w ramach FAMI jest spójna z działaniami finansowanymi z innych źródeł, m.in. ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w ramach Programu „Sprawy wewnętrzne”, z którego realizowane są projekty dotyczące poprawy efektywności i jakości systemu zarządzania migracją i azylem, a także z działaniami wynikającymi z umów grantowych z Frontex. Działaniami spójnymi z Interwencją FAMI są także przedsięwzięcia realizowane we współpracy polskich służb zarządzających migracją i azylem z Państwami Trzecimi, w ramach których strona polska przekazuje partnerom swoją wiedzę i doświadczenie poprzez wizyty studyjne, wspólne szkolenia i konferencje. Spójne z celami i planowanymi działaniami FAMI są także projekty realizowane w ramach Instrumentu Tematycznego, tj. dodatkowej puli środków przyznawanych przez Komisję Europejską. Polskie podmioty otrzymały wsparcie na realizację projektów w ramach działań szczególnych. Dotyczyły one wsparcia obywateli Ukrainy w samodzielnym funkcjonowaniu w Polsce oraz modernizacji i wyposażenia ośrodków dla cudzoziemców. Ponadto, wsparcie dla uchodźców z Ukrainy, którzy wjechali do Polski po 24 lutego 2022 r. finansowane jest przede wszystkim z państwowego Funduszu Pomocy na uchodźców wojennych z Ukrainy. Część środków, jakimi dysponuje Fundusz przekazana została przez KE w ramach tzw. pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI – w 2022 r. w ramach tychże działań przyznano Polsce ponad 68 mln euro. Należy wskazać także na spójność FAMI z działaniami



finansowanymi ze środków budżetu państwa, realizowanymi na mocy obowiązku ustawowego przez Straż Graniczną, Urzędy Wojewódzkie, Urząd ds. Cudzoziemców oraz Państwową Inspekcję Pracy.

Wprowadzenie

Głównym celem oceny śródkresowej było potwierdzenie, że system wdrażania i Fundusz są odpowiednie do realizacji celów i zapewnią:

- ich osiągnięcie przy założeniu racjonalnych kosztów,
- odpowiednie wsparcie, by sprostać zmieniającym się potrzebom,
- wartość dodaną interwencji na poziomie UE, spójną z innymi źródłami i sposobami finansowania.

W związku z tym, że proces wdrażania Polskiego Programu FAMI 2021-2027 jest obecnie na stosunkowo wczesnym etapie, ocena śródkresowa koncentrowała się na kwestiach proceduralnych, ocenie ciągłej przydatności Funduszu oraz usprawnieniu procesu jego wdrażania. Tym niemniej jednym z celów oceny śródkresowej było także przygotowanie podstaw do późniejszej oceny ex-post, w szczególności poprzez sprawdzenie, czy obecnie stosowane sposoby monitorowania i oceny pozwolą w przyszłości na zgromadzenie i wygenerowanie wystarczających informacji umożliwiających pomiar skutków programów do czerwca 2029 r. w kontekście przygotowania przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Zakres zrealizowanego badania ewaluacyjnego jest tożsamy z zakresem działań, które są realizowane w Polsce ze wsparciem środków FAMI określonym w Polskim Programie FAMI. Zawiera on następujące cele szczegółowe:

- I. *Wspólny Europejski System Azylowy (WESA)*
- II. *Legalna migracja i integracja*
- III. *Powrót*

Cel IV. *Solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności* nie jest w Polsce realizowany i w związku z tym nie wszedł w zakres badania.

Zakres ewaluacji objął działania związane z programowaniem i wdrażaniem Funduszu od początku okresu programowania do grudnia 2023 r., tym samym badaniem objęte zostały dane zarejestrowane do dnia 31 grudnia 2023 r. i przekazane Komisji Europejskiej do dnia 31 stycznia 2024 r.

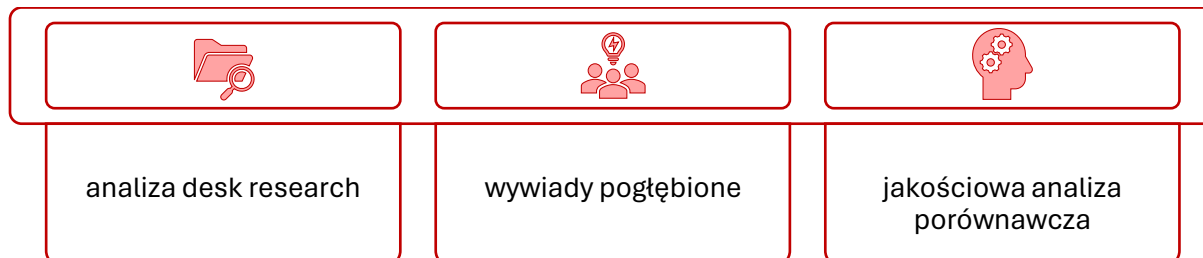
Ewaluacja jest oparta na pięciu kryteriach ewaluacyjnych:

A. Odpowiedniość	B. Efektywność	C. Wydajność	D. Spójność	E. Unijna wartość dodana
---------------------	-------------------	-----------------	----------------	--------------------------------

Kryteria te zostały odzwierciedlone poprzez przyjęcie pięciocząłowej struktury niniejszego raportu prezentującego wyniki oceny.

Opis zastosowanej metodologii

Wykonawca w ramach realizacji niniejszego zamówienia zastosował zróżnicowane instrumentarium metodologiczne, obejmujące zarówno metody gromadzenia informacji, jak i metody analizy:



Źródło: opracowanie własne ECORYS Polska sp. z o.o.

Analiza desk research objęta:

- **Dokument programowy FAMI:**
 - Polski Program Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2021-2027;
- **Wytyczne związane z realizacją FAMI:**
 - Podręcznik dla Beneficjenta Projektu w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji
 - Podręcznik Procedur Wdrażania w IZ oraz IP;
 - Opis systemu zarządzania i kontroli;
- **Sprawozdania z realizacji FAMI:**
 - Roczne sprawozdania z realizacji za rok finansowy 2022;
- **Dokumenty dotyczące dziedziny objętej wsparciem FAMI:**
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji;
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej;
 - Draft Background Note – April 2023, Webinar of 19 April 2023 on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans Home Affairs Programmes 2021-2027;
- Poprzednie raporty z ewaluacji FAMI;
- Informacje na temat FAMI dostępne na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/wdrazane-fundusze-europejskie>.

Z uwagi na fakt, że FAMI znajduje się obecnie na początkowym etapie wdrażania, metoda ta stanowiła podstawowe źródło danych poddawanych analizie i ocenie. Niemniej, Zespół badawczy podjął się również realizacji wywiadów pogłębionych z realizatorami FAMI oraz z podmiotami, które stanowią beneficjentów Funduszu. W ramach badania zrealizowano łącznie 8 wywiadów pogłębionych, w tym:

- Indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami instytucji zaangażowanych w realizację FAMI, w tym z przedstawicielami:
 - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Funduszy Europejskich) – 1 wywiad;
 - Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Departament Pomocy i Integracji Społecznej) – 1 wywiad;
 - Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA – 1 wywiad;
- Indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami organizacji, które były i będą beneficjentami projektów finansowanych z FAMI:
 - Urzędu do Spraw Cudzoziemców – 1 wywiad;
 - Komendy Głównej Straży Granicznej, Zarząd ds. Cudzoziemców – 1 wywiad;
 - urzędów wojewódzkich – 3 wywiady.

Dodatkowo przeprowadzono jakościową analizę porównawczą, która pozwoliła na uwidocznienie najlepszych praktyk na poziomie zarówno Funduszu, jak i wspieranych przez niego projektów.

Odtworzenie i opis logiki interwencji

FAMI obejmuje trzy cele szczegółowe, do których zaliczają się **I. Wspólny Europejski System Azylowy (WESA), II. Legalna migracja i integracja oraz III. Powrót**. U podstaw tych celów leżą wyzwania i zagrożenia, które również zdefiniowane zostały w Programie. Do podstawowych – i najistotniejszych – wyzwań związanych z celami programu leży masowa migracja na terytorium RP, która nasiliła się w połowie 2021 r. (należy jednak wspomnieć, że intensywna migracja następowała w Polsce od 2014 r., kiedy nastąpiła aneksja Krymu przez Federację Rosyjską – z tym, że wówczas była rozłożona w czasie; od połowy 2021 r. nastąpiła intensyfikacja związana z tym, że na terytorium naszego kraju próbowała przedostać się w bardzo krótkim czasie niezwykle duża liczba OPT). Początkowo wynikała ona z **kryzysu uchodźczego na granicy Białorusi z UE**, kiedy to władze białoruskie zorganizowały masowy przerzut uchodźców z państw Bliskiego Wschodu, głównie z Iraku i z Afganistanu. Wówczas na terytorium Polski (oraz państw bałtyckich) przedostawały się tysiące osób z tych regionów, głównie młodych mężczyzn. Migracja odbywała się w sposób nielegalny – bez wymaganych zezwoleń, jak również w punktach nieprzeznaczonych do przekraczania granicy państwowej (przez lasy, wpław rzek). Po wywołaniu przez Federację Rosyjską pełnoskalowej wojny w Ukrainie **problem uchodźców wojennych** – tym razem legalnych – został zintensyfikowany w wyniku ogarnięcia Ukrainy konfliktem zbrojnym.

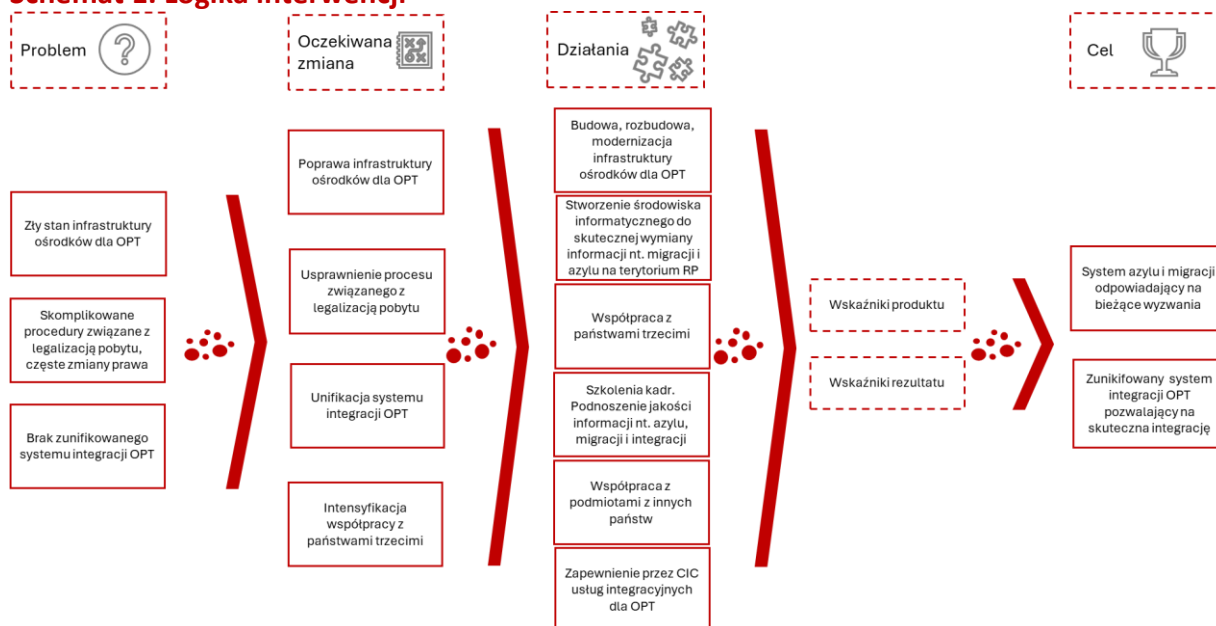
Wśród głównych potrzeb, które identyfikuje się w ramach FAMI znajdują się:

- remonty ośrodków, w których przebywają OPT;
- zwiększanie zdolności recepcyjnych ośrodków;
- usprawnienie procedur związanych z migracjami;
- wspieranie zdolności systemu azylowego w zakresie infrastruktury i usług w ramach przyjmowania OPT;
- poprawa usług dla osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej i beneficjentów tej ochrony;
- doskonalenie obecnych i wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych obowiązujących w ramach systemu azylowego;
- stałe podnoszenie kompetencji personelu;
- poprawa jakości informacji na temat trendów migracyjnych w Europie;
- zapewnienie jednolitej struktury integracji OPT w województwach;
- wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi.

Działania w ramach FAMI koncentrują się zatem wokół następujących bloków zagadnień: **rozwój infrastruktury, rozwój systemu teleinformatycznego, rozwój, uproszczenie i unifikacja systemu azylowego, zwiększenie kompetencji pracowników odpowiedzialnych za procedury związane z migracją, azylem i integracją, współpraca z innymi państwami**. W ramach CS 2 wspierane jest działanie Centrów Integracji Cudzoziemców, co jest działaniem bezpośrednio ukierunkowanym na integrację OPT w Polsce i tworzenie jednolitej struktury integracji.

Schemat logiki interwencji przedstawiono poniżej.

Schemat 1. Logika interwencji

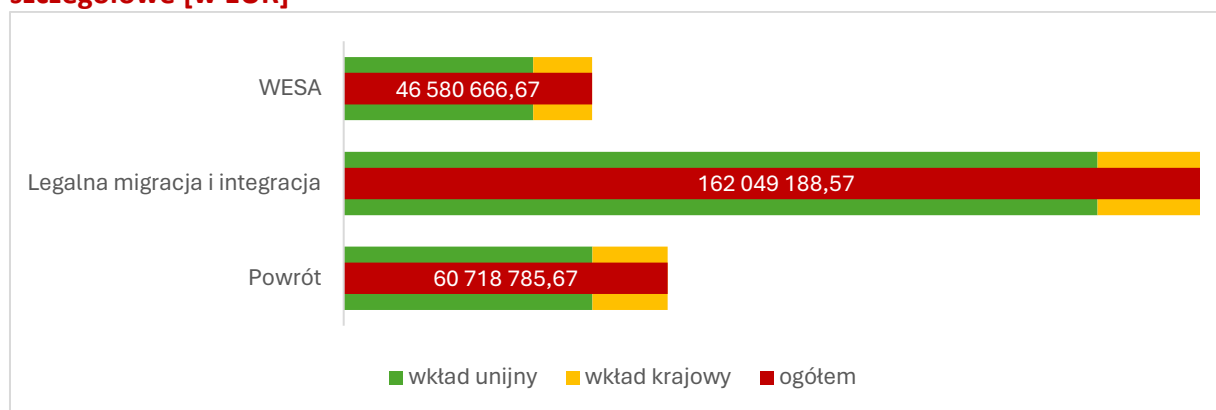


Źródło: opracowanie własne.

łącznie na realizację działań planuje się przeznaczyć 282 756 372,34 EUR, spośród czego 236 869 922,00 EUR to wkład UE, zaś 45 886 450,34 EUR to wkład krajowy.

Na poszczególne cele zamierzano przeznaczyć zróżnicowaną liczbę środków. Ogółem średnia stopa finansowania to 83,8%, zaś w przypadku CS 3 ok. 76% wartości dofinansowywanych przedsięwzięć stanowiło możliwe do uzyskania dofinansowanie. Jak wynika z programu, najwięcej środków przewidziano na cel II – Legalna migracja i integracja.

Wykres 1. Wartość środków przeznaczonych na realizację FAMI w podziale na cele szczegółowe [w EUR]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

Stopień osiągnięcia założonych celów mierzą wskaźniki, które podzielono na wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu. Z uwagi na to, że **pierwszy nabór w ramach FAMI został ogłoszony dopiero jesienią 2023 r.**, nie jest zasadne przedstawienie dotychczas osiągniętych wartości wskaźników. Biorąc pod uwagę okres sporządzenia niniejszej ewaluacji, wartość poznawcza związana z przedstawieniem bieżącego stanu wdrażania wskaźników może być szczątkowa – działania są bowiem dopiero w

początkowej fazie realizacji – nie odnotowano osiągnięcia żadnych wskaźników. Zespół Badawczy zdecydował natomiast podjąć się analizy wskaźników – zarówno wskaźników produktu, jak i wskaźników rezultatu by zbadać, czy są one adekwatne pod kątem celów, które postawiono przed FAMI.

W Funduszu wybrano następujące **wskaźniki produktu**:

Cel 1 WESA:

- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników, którzy otrzymali pomoc prawną;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników korzystających z innych rodzajów wsparcia, w tym otrzymujących informacje i pomoc w ramach procedury azylowej;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników znajdujących się w trudnej sytuacji, którym udzielono wsparcia;
- Liczba uczestników szkoleń;
- Liczba nowo utworzonych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym;
- Liczba nowo utworzonych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym w tym liczba nowo utworzonych miejsc dla małoletnich bez opieki;
- Liczba odnowionych/zmodernizowanych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym;
- Liczba odnowionych/zmodernizowanych miejsc w infrastrukturze służącej do przyjmowania zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym z czego liczba odnowionych lub zmodernizowanych miejsc dla małoletnich bez opieki.

Cel 2 Legalna migracja i integracja:

- Liczba uczestników objętych środkami poprzedzającymi wyjazd;
- Liczba organów lokalnych i regionalnych, którym udzielono wsparcia w celu wdrożenia środków integracji;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników kursów językowych;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników kursów kształtujących świadomość obywatelską;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie w tym liczba uczestników, którzy otrzymali spersonalizowane doradztwo zawodowe;
- Liczba pakietów i kampanii informacyjnych mających na celu upowszechnianie wiedzy na temat sposobów legalnej migracji do Unii;
- Liczba uczestników otrzymujących informacje lub pomoc w ubieganiu się o łączenie rodzin;
- Liczba uczestników korzystających z programów mobilności;
- Liczba projektów w zakresie integracji, których beneficjentami są organy lokalne i regionalne.

Cel 3 Powrót:

- Liczba uczestników szkoleń;
- Liczba sztuk zakupionego sprzętu, w tym liczba zakupionych lub zaktualizowanych systemów ICT;

- Liczba osób powracających, które otrzymały pomoc na rzecz reintegracji;
- Liczba utworzonych miejsc w ośrodkach detencyjnych;
- Liczba zmodernizowanych lub odnowionych miejsc w ośrodkach detencyjnych.

Ponadto, w Funduszu wybrano następujące **wskaźniki rezultatu**:

Cel 1 WESA:

- Liczba uczestników, którzy uważają szkolenie za przydatne w pracy;
- Liczba uczestników szkoleń, którzy trzy miesiące po zakończeniu szkolenia potwierdzają, że korzystają z umiejętności i kompetencji nabytych w jego trakcie;
- Liczba osób umieszczonych w miejscach zakwaterowania będących alternatywą dla detencji w tym liczba małoletnich bez opieki umieszczonych w miejscach zakwaterowania będących alternatywą dla detencji;
- Liczba osób umieszczonych w miejscach zakwaterowania będących alternatywą dla detencji w tym liczba rodzin umieszczonych w miejscach zakwaterowania będących alternatywą dla detencji.

Cel 2 Legalna migracja i integracja:

- Liczba uczestników kursów językowych, którzy po odbyciu kursu językowego poprawili stopień znajomości języka państwa przyjmującego o co najmniej jeden poziom według europejskiego systemu opisu kształcenia językowego lub według jego krajowego odpowiednika;
- Liczba uczestników, którzy uważają, że dane działanie miało korzystny wpływ na ich integrację;
- Liczba uczestników, którzy wystąpili z wnioskiem o uznanie lub ocenę swoich kwalifikacji lub umiejętności nabytych w państwie trzecim;
- Liczba uczestników, którzy wystąpili z wnioskiem o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego.

Cel 3 Powrót:

- Liczba osób powracających, które powróciły dobrowolnie;
- Liczba osób powracających, które zostały wydalone;
- Liczba osób powracających umieszczonych w miejscach zakwaterowania będących alternatywą dla ośrodków detencyjnych.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że pomiędzy określonymi działaniami a celami i wyzwaniem, na które reagować ma Fundusz, istnieje powiązanie. Dodatkowo, określone wskaźniki produktu znajdują się w korelacji ze wskaźnikami rezultatu i w sposób logiczny wynikają z działań, które zaplanowano w FAMI. W związku z tym należy ocenić, że **logika interwencji została sporządzona w sposób prawidłowy**.

Stan prac (postęp wdrażania operacji Funduszu z proceduralnego, finansowego i realnego punktu widzenia)

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji stanowi mechanizm finansowy UE, który stanowi kontynuację tożsamej interwencji z lat 2014-2020. W perspektywie 2021-2027 jego funkcjonowanie reguluje *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*.

Polski program FAMI został zatwierdzony 12 grudnia 2022 r.; jego ustanowienie poprzedzały konsultacje z szeroko zakrojonym gronem osób i instytucji odpowiedzialnych za kwestie dotyczące azylu, migracji i integracji. Budżet Funduszu obejmuje 282 756 370,16 EUR, z czego 236 869 922 EUR stanowi skład unijny.

W ramach FAMI w maju 2023 r. odbył się nabór wniosków przez Komisję Europejską na działania szczególne (dot. *specific actions*). W wyniku tego naboru w IV kwartale 2023 r. dofinansowanie otrzymały 2 przedsięwzięcia: projekt Departamentu Administracji Publicznej MSWiA „Wspólnie do niezależności”, CS2 (wkład FAMI: 84 149 255,34 PLN) oraz projekt UdSC „Improving reception conditions for applicants for international protection in Poland” CS1 (wkład FAMI 34 999 930,63 PLN). Projekty te zostaną włączone do Programu FAMI.

Ponadto, IZ ogłosiła dwa nabory w procedurze niekonkurencyjnej:

- Cel szczegółowy 2 – Legalna migracja i integracja (budżet naboru: 100 674 000 zł). Nabór ograniczony obejmujący wsparcie działań na poziomie regionalnym dotyczących przyjmowania obywateli państw trzecich.
- Cel szczegółowy 3 – Powrót (budżet naboru: 182 508 755,48 zł). Nabór bezkonkursowy obejmujący organizowanie powrotów przymusowych i dobrowolnych.

W pierwszym przypadku beneficjentami mogły być urzędy wojewódzkie, zaś w drugim – Komenda Główna Straży Granicznej oraz Wyższa Szkoła Straży Granicznej. W przypadku pierwszego naboru kwota możliwa do uzyskania przez beneficjentów różniła się w ramach poszczególnych województw. Kwoty przedstawiono na poniższej mapie.

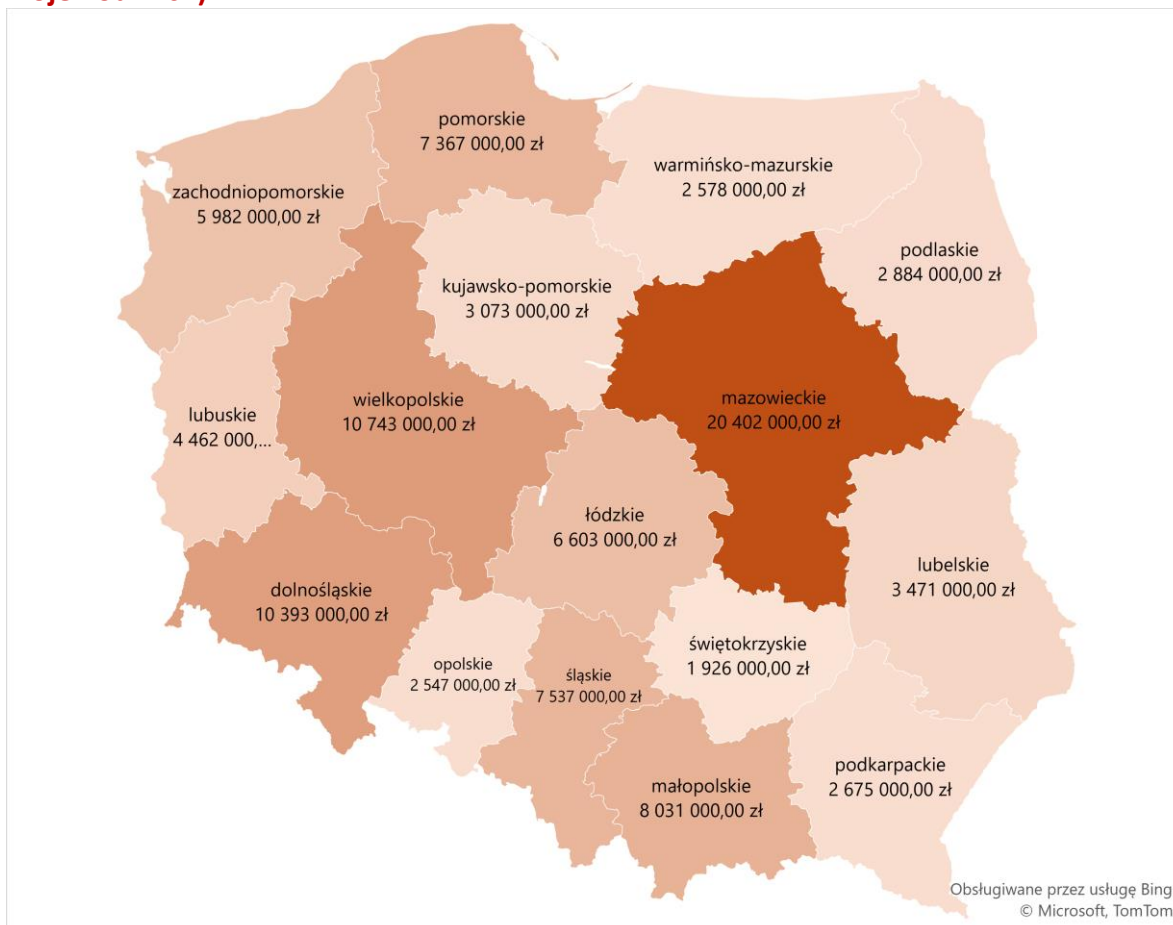
Każdy urząd wojewódzki w ramach naboru miał zagwarantowane 1 000 000 zł, zaś pozostała kwota przynależna danemu urzędowi wojewódzkiemu wynikała z: liczby przyjętych w danym regionie wniosków o legalizację pobytu, liczby rozstrzygnięć w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt stały, czasowy lub rezydenta długoterminowego UE oraz liczby osób zarejestrowanych na podstawie tzw. „specustawy”.

Jak wskazuje przeprowadzona analiza, kwoty wydatkowane w ramach dwóch naborów objęły **ok. 23,2% całkowitej alokacji środków**¹. Aktualny harmonogram naborów na 2023 i 2024 rok wskazuje, że poza opisanymi powyżej naborami planowanych jest jeszcze 7 naborów, w ramach których jako beneficjenci

¹ Wartość przeliczono na PLN przy użyciu przelicznika 1 EUR = 4,3214 PLN z dnia 13 lutego 2024 r. (dzień podpisania umowy na realizację niniejszego zamówienia).

określeni zostali: KGSG, UDSC, podmioty publiczne lub prywatne, jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego.

Mapa 1. Podział środków pomiędzy województwa w naborze na działania realizowane w CS 2 – legalna migracja i integracja (IV kw. 2023, dot. naboru ograniczonego dla urzędów wojewódzkich)



Źródło: opracowanie własne na podstawie regulaminu naboru.

Biorąc pod uwagę początkowy etap wdrażania Funduszu wskaźniki nie zostały jeszcze osiągnięte. Potwierdziły to wywiady pogłębione z realizatorami FAMI:

Program był zatwierdzony pod koniec 2022 roku, cały 2023 roku pracowaliśmy nad procedurami i nowym systemem zarządzania z dołączeniem się do systemu informatycznego, więc na chwilę obecną mamy w trakcie 4 nabory, nie mamy jeszcze żadnej podpisanej umowy, więc trudno w tej chwili mówić o osiągnięciu celów takich z programów.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Moderator: W jakim stopniu dotychczas udało się osiągnąć cele FAMI mierzone wskaźnikami?

Respondent: (...) Nie można odpowiedzieć na to pytanie, a też nie ma podpisanego żadnego porozumienia czy umowy finansowej dotyczącej realizacji projektu jakiegokolwiek.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Poniżej zaprezentowano wskaźniki uwzględniające planowane do osiągnięcia wartości pośrednie i docelowe. Jak dowiedziono powyżej, dotychczas nie osiągnięto żadnych wartości pośrednich, tak więc jedyną możliwością jest ukazanie potencjału Funduszu poprzez zaplanowane do osiągnięcia w programie wartości docelowe.

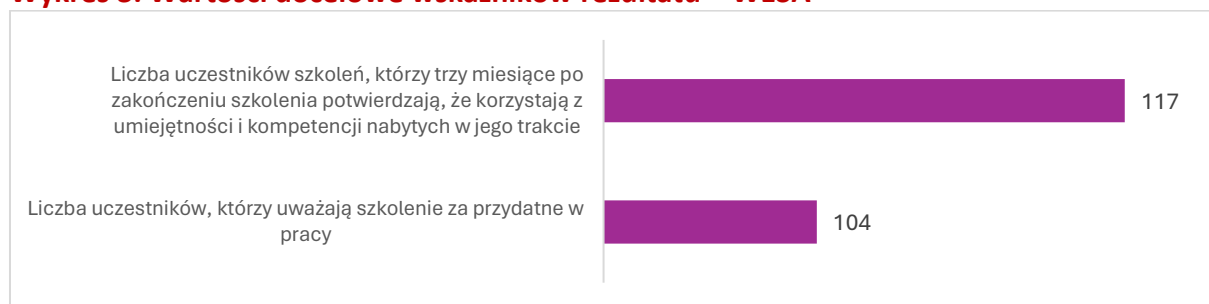
Poniższe wykresy prezentują wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu oraz wartości docelowe wskaźników rezultatu w celu szczegółowym WESA.

Wykres 2. Wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu - WESA



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

Wykres 3. Wartości docelowe wskaźników rezultatu – WESA



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

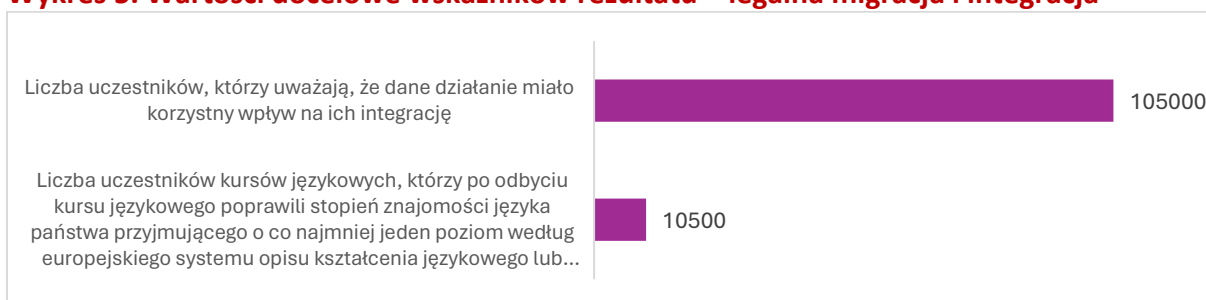
Poniższe wykresy prezentują wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu oraz wartości docelowe wskaźników rezultatu w celu szczegółowym legalna migracja i integracja.

Wykres 4. Wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu – legalna migracja i integracja



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

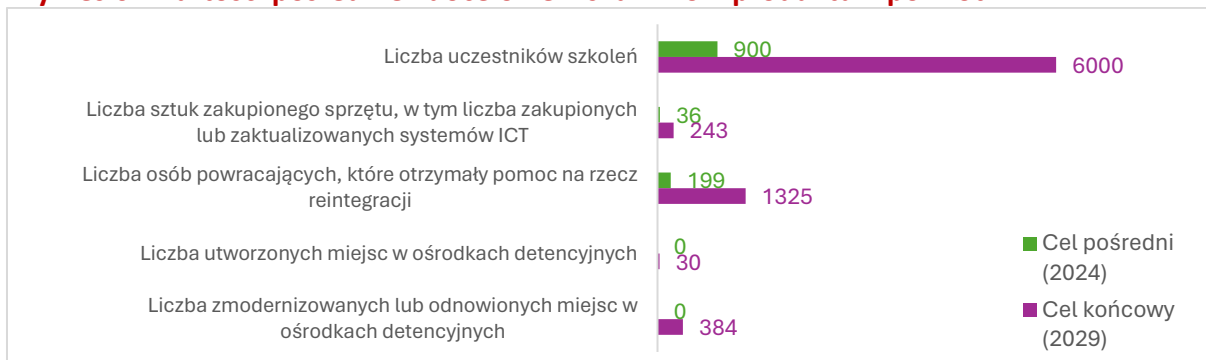
Wykres 5. Wartości docelowe wskaźników rezultatu – legalna migracja i integracja



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

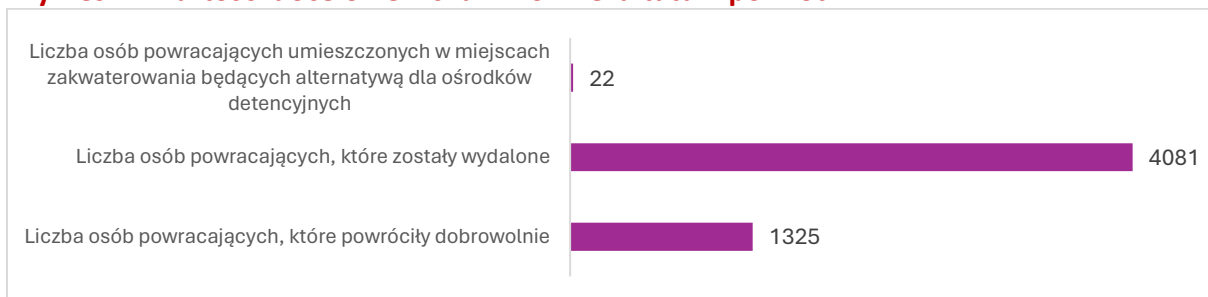
Poniższe wykresy prezentują wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu oraz wartości docelowe wskaźników rezultatu w celu szczegółowym powrót.

Wykres 6. Wartości pośrednie i docelowe wskaźników produktu – powrót



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

Wykres 7. Wartości docelowe wskaźników rezultatu – powrót



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego FAMI.

Stan wdrażania w momencie sporządzania niniejszej ewaluacji (I kwartał 2024 r.) nakazuje wyciągnąć następujące wnioski:

- W bieżącym momencie osiągnięcie celów pośrednich dla CS 1 – WESA jest zagrożone. Dotychczas wskaźniki nie są bowiem osiągnięte.
- Przeprowadzony nabór w ramach CS 2 – legalna migracja i integracja, w tym regionalny charakter działań pozwala stwierdzić, że realizacja celów pośrednich wskaźników nie wydaje się zagrożona.
- W ramach naboru na CS 3 – Powrót dotychczas spożytkowana została znaczna część środków (ok. 70%). Zespół Badawczy stoi na stanowisku, że realizacja przedsięwzięcia pozwoli osiągnąć założone cele pośrednie.

Osiągnięcie celów pośrednich jest niezwykle istotne z uwagi na zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji. Artykuł 17 tego dokumentu wskazuje, że jeśli do końca 2024 r. uda się objąć wnioskami o płatność co najmniej 10% początkowej alokacji na program, państwa członkowskie będą mogły ubiegać się o dodatkowe środki na swoje działania w ramach azylu, migracji i integracji. Nieosiągnięcie tych wartości spowoduje, że dodatkowe środki nie będą Polsce przynależne.

(...) jeżeli państwo członkowskie w 2024 roku poświadczy kwotę wartości 10% alokacji to może otrzymać dodatkową alokację, to jest zapisana w rozporządzeniu, natomiast na chwilę obecną biorąc pod uwagę opóźnienia jakie mieliśmy... Rozporządzenia były bardzo późno zatwierdzone i obawiamy się, że niestety tych 10% alokacji w FAMI nie będziemy w stanie osiągnąć, natomiast bardzo teraz przyśpieszamy.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Należy jednak zaznaczyć, co również wybrzmiewa z powyższego fragmentu wywiadu, że kwestia nieosiągnięcia progu 10% wydatków poświadczonych wnioskami o płatność nie wynika z opieszałości instytucji realizujących polski FAMI, lecz z relatywnie późnego przyjęcia rozporządzenia na szczeblu KE i konieczności utworzenia nowego systemu zarządzania funduszem w Polsce. Niemniej, nieosiągnięcie tej wartości spowoduje, że dodatkowe środki nie będą Polsce przynależne.

Wyniki oceny według kryteriów, pytań i celów szczegółowych

A. Odpowiedniość

1. Do jakiego stopnia Fundusz odpowiada na zmieniające się potrzeby?

Diagnoza sytuacji migracyjnej w Polsce przeprowadzona na potrzeby FAMI w 2021 r., dowiodła, że w kraju potrzeby i wyzwania w celu zapewnienia odpowiedniego systemu funkcjonowania polityki migracyjnej są niezaspokojone. Polska jest aktualnie krajem migracyjno-emigracyjnym, wciąż zauważalne grupy emigrują z Polski, ale zainteresowanie ze strony przyjezdnych jest na tyle duże, że rekompensuje straty populacyjne poniesione w ostatnich latach². Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia związane z kryzysem migracyjno-uchodźczym na granicy Polski z Białorusią, a także konfliktem zbrojnym w Ukrainie, w wyniku którego Polska przyjęła największą liczbę uchodźców wojennych i przyjmuje ich w dalszym ciągu, realizacja inwestycji w celu zapewnienia odpowiednich procedur migracyjnych, infrastruktury i usług do obsługi OPT stała się priorytetowa. Niezbędne jest zapewnienie odpowiednich umiejętności, wiedzy i kompetencji dla personelu obsługującego OPT.

Spółeczny profil migranta tak naprawdę w Polsce jest bardzo zróżnicowany już teraz. Mamy ciągle migrantów, którzy są na początku tej drogi, więc potrzebują elementu tak zwanej adaptacji, a nie nawet integracji, ale mamy też migrantów, którzy przyszli na początku tej sytuacji, kiedy Polska stawała się krajem migracyjnym lata 2014/15. Te osoby już mniej więcej są około momentu, w którym mogłyby ubiegać się o uznanie za obywatela, więc mamy cały przekrój, oczywiście z dominantą osób, które są w naszym kraju tak naprawdę tyle co sprzed wybuchu wojny w dwudziestym drugim roku i tam grupa uchodźców. Oczywiście to jest ta dominanta, natomiast mamy też wcześniejszych migrantów i mamy też migrantów późniejszych, bardzo niedawno przyjeżdżających do Polski.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Odpowiedzią na potrzeby i wyzwania polityki migracyjnej są cele szczegółowe Funduszu FAMI tj. 1) Wspólny Europejski System Azylowy (WESA), 2) Legalna migracja i integracja, 3) Powrót, które dostosowano do potrzeb kluczowych instytucji oraz potrzeb i problemów z jakimi mierzą się migranci. Działania w ramach FAMI stanowią kontynuację interwencji realizowanej w perspektywie finansowej 2014-2020, koncentrują się głównie na rozwoju infrastruktury służącej do obsługi OPT, rozwoju systemu teleinformatycznego, rozwoju uproszczenia i unifikacji systemu azylowego, zwiększenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za procedury związane z migracją, azylem i integracją, współpracy z innymi państwami. Znaczna część alokacji finansowej funduszu została przewidziana na bezpośrednie wsparcie cudzoziemców przybywających do Polski, m.in. w zakresie integracji.

(...) większe środki przeznaczymy na integrację, bo tych osób do integracji jest bardzo dużo. To co się zmienia to liczba osób ubiegająca się o azyl, liczba osób do integracji i liczba osób w powrotach. Natomiast w działaniach, które mamy

² Migranci w Polsce. Europolis. Warszawa, listopad 2022 r.

wpisane - one się zasadniczo nie zmieniają, więc program jest na tyle elastyczny, że możemy realizować te działania w miarę potrzeb.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Możliwe do realizacji przedsięwzięcia w ramach poszczególnych celów szczegółowych są wynikiem prowadzonych konsultacji z grupami interesariuszy i dostosowane do priorytetów polityki migracyjnej w Polsce. Partnerami na poziomie prac przygotowawczych Programu było szerokie grono podmiotów, obejmujące w szczególności właściwe kompetencyjnie służby i instytucje publiczne na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Podczas przygotowań do Programu zwrócono się również o przedstawienie propozycji działań, uwag ze strony organizacji pozarządowych.

Interwencja zaprojektowana w ramach poszczególnych celów szczegółowych FAMI odpowiada na bieżące wyzwania i potrzeby w tym zakresie. Podczas wywiadów realizowanych na potrzeby ewaluacji śródkresowej nie zidentyfikowano dodatkowych potrzeb, na które nie odpowiadałby zakres wsparcia funduszu.

2. Do jakiego stopnia Fundusz może dostosowywać się do zmieniających się potrzeb?

Założenia dotyczące zakresu interwencji funduszu zostały opracowane we współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację polityki migracyjnej w kraju i obejmują szerokie spektrum działań wpisujące się w aktualne wyzwania i potrzeby. Wywiady przeprowadzone na potrzeby badania ewaluacyjnego potwierdziły, że zapisy programu są na tyle elastyczne, że umożliwiają dostosowywanie zakresu przedsięwzięć do potrzeb wynikających z bieżącej sytuacji.

(...) co do zasady program pozwala realizować wszelkie działania dopuszczalne przez fundusz, a czas i okoliczności i potrzeby są wybierane w tym momencie, kiedy zaczynamy realizować jakieś działania,(...) w związku z tym akcenty możemy kłaść tam, gdzie jest to aktualnie potrzebne.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Generalnie problemy, na które odpowiada fundusz, pozostają niezmiennie i wynikają z faktycznych potrzeb w zakresie zapewnienia azylu, migracji i integracji OPT, a także związanych z tym przepisów krajowych i unijnych oraz konieczności dostosowania polskiego systemu do systemów europejskich.

B. Efektywność

3. Do jakiego stopnia Fundusz jest na drodze do osiągnięcia swoich celów?

Fundusz Azylu i Migracji 2021-2027 w Polsce realizuje trzy cele tematyczne: **1. Cel szczegółowy nr 1: Wspólny Europejski System Azylowy (WESA); 2. Cel szczegółowy nr 2: Legalna migracja i integracja; 3. Cel szczegółowy nr 3: Powrót** (Cel szczegółowy nr.4: Solidarność nie jest w Polsce realizowany i w związku z tym nie wchodzi w zakres badania).

Poszczególne cele tematyczne realizują działania, które mają odpowiedzieć na pojawiające się wyzwania w dotyczących ich obszarach, a dzięki temu mają również przyczyniać się do realizacji

głównego celu Funduszu i m.in. zwiększać skuteczność zarządzania przepływami migracyjnymi; wdrażać, wzmocniać i rozwijać wspólną politykę azylową i wspólną politykę imigracyjną.

Z uwagi na to, że pierwszy nabór w ramach FAMI został ogłoszony jesienią 2023 r., **poziom realizacji poszczególnych wskaźników rezultatu oraz produktu aktualnie wynosi 0**. W ramach odpowiedzi na powyżej zadane pytanie badawcze **zasadne jest jednak przeprowadzenie analizy logiki oferowanego w ramach FAMI 2021-2027 wsparcia** w celu weryfikacji, czy założone w ramach poszczególnych celów szczegółowych działania umożliwiają osiągnięcie zaplanowanych w ich ramach celów.

W ramach trzech ww. celów tematycznych zaplanowano realizację działań, które miały przyczynić się do niwelowania identyfikowanych w poszczególnych obszarach barier. Na **wsparcie zdolności systemu azylowego** w ramach FAMI składały się działania realizowane w ramach CS1. W ramach CS1 zaplanowano zatem realizację działań, które miały m.in. przyczynić się do:

- zwiększania umiejętności i kwalifikacji personelu z zakresu kompleksowej obsługi OPT, komunikacji międzykulturowej, identyfikacji grup wrażliwych, informacji o krajach pochodzenia, przeciwdziałania dyskryminacji, zwiększanie zatrudnienia personelu, w tym tłumaczy,
- rozwoju odpowiednich metod identyfikacji grup wymagających szczególnego traktowania i zwiększanie dostępu do działań odpowiednio dobranych do indywidualnych potrzeb OPT z grup szczególnie wrażliwych,
- rozwoju odpowiednich metod identyfikacji nieletnich i dodatkowych działań i zasobów dostosowanych do szczególnych potrzeb małoletnich bez opieki,
- dalszego rozwoju Migracyjnego Centrum Analitycznego,
- poprawy warunków przyjmowania OPT poprzez rozwijanie infrastruktury recepcyjno-azylowej,
- poprawy warunków mieszkalnych w sieci ośrodków przeznaczonych dla OPT oraz zapewniania bezpieczeństwa osobom w nich przebywającym,
- zapewniania nowoczesnych systemów informatycznych usprawniających pracę służb i obsługę OPT,
- zwiększania współpracy z państwami trzecimi w celu budowy ich zdolności do skutecznego, zarządzania migracją w obszarach priorytetowych z punktu widzenia RP,
- wsparcie operacyjne.

Oferowane w ramach CS1 wsparcie ukierunkowane zostało na różnorodne obszary. Po pierwsze, działania realizowane w ramach celu szczegółowego 1 **mają wspierać kadrę pracującą z uchodźcami**. W ramach CS1 wsparcie zostało zatem ukierunkowane na zwiększanie kompetencji kadry pracującej z OPT m.in. w zakresie zapewniania im kompleksowej obsługi. Aby móc zapewnić kompleksową obsługę uchodźców zasadne jest zwiększanie umiejętności pracującej z nimi kadry m.in. w zakresie komunikacji międzykulturowej, identyfikacji grup wrażliwych, informacji o krajach ich pochodzenia, przeciwdziałania dyskryminacji. Wszelkie z wyżej wymienione działania mogą być realizowane w ramach CS1 FAMI 2021-2027. W ramach zwiększania dostępu do jakościowej kadry możliwe także jest zatrudnianie większej ilości wyspecjalizowanego personelu, w tym szczególnie tłumaczy.

Po drugie, działania prowadzone w ramach CS1 mają także na celu **wspierać przebywających na terenie kraju uchodźców**, w tym osoby wymagające szczególnego traktowania poprzez m.in. zwiększanie

dostępu do usług, infrastruktury odpowiednio dobranej do ich indywidualnych potrzeb. Dzięki temu działaniu możliwe jest m.in. zapewnienie odpowiedniej opieki lekarskiej, pomocy psychologicznej dla OPT, adekwatne wyposażenie pomieszczeń m.in. w asortyment dla dzieci oraz dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Oprócz działań ukierunkowanych na polepszanie dostępu do usług oraz zwiększanie dostępu do jakościowej infrastruktury dla osób ze szczególnymi potrzebami, możliwe jest także realizacja szkoleń wzmacniających potencjał personelu pracującego z osobami o szczególnych potrzebach. Działania realizowane w ramach CS1 mają także wspierać małoletnich uchodźców bez opieki. Dzięki realizacji tych działań możliwa będzie, z jednej strony, ochrona dzieci OPT przed przemocą, a z drugiej strony, prowadzone będą działania podnoszące świadomość personelu pracującego z nieletnimi. Wsparcie w ramach CS1 ukierunkowane jest także na poprawę warunków przyjmowania oraz warunków mieszkalnych OPT, a tym samym przyczynia się ono do zwiększania ich poczucia bezpieczeństwa. W ramach tego działania możliwe jest świadczenie m.in. wsparcia materialnego i niematerialnego na rzecz osób z państw trzecich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej czy objętych ochroną czasową. Planowana także jest rozbudowa sieci ośrodków przeznaczonych dla OPT m.in. poprzez zwiększenie liczby pracowników ochrony, prace remontowe, konserwacyjne i modernizacyjne, dostosowanie obiektów do aktualnie obowiązujących przepisów oraz ich wyposażenie. Dodatkowo w ramach CS1 planowane jest zapewnienie nowoczesnych systemów informatycznych usprawniających pracę służb i obsługę OPT. Dzięki planowanym usprawnieniom możliwe będzie przyspieszenie procesu rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy zapewnienie płynności wydawania zaświadczeń potwierdzających objęcie ochroną czasową.

W ramach CS1 zaplanowano także **działania wspierające dalszy rozwój Migracyjnego Centrum Analitycznego**, którego głównym zadaniem jest dostarczanie analiz, raportów i statystyk niezbędnych m.in. do realizacji ustawowych zadań Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców³. Planowane w tym aspekcie działania mają być szczególnie ukierunkowane na użytkowników zewnętrznych, a ich realizacja ma, w szczególności, poprawić jakość danych, co ułatwi ich wykorzystanie oraz umożliwić prowadzenie badań, analiz dostarczających wiedzę specjalistyczną istotną z punktu systemu azylowego. Dodatkowo w ramach CS1 planuje się także **zwiększać poziom współpracy z państwami trzecimi**, co ma przyczynić się do zwiększenia skuteczności zarządzania migracją na terenie obszarów priorytetowych z punktu widzenia RP. CS1 zakłada także realizację wsparcia operacyjnego, którego beneficjentami mogą być m.in. Straż Graniczna, Urzędy Wojewódzkie, Urząd ds. Cudzoziemców.

Z analizy logiki wsparcia wynika zatem, że oferowane w ramach CS1 wsparcie jest kompleksowe oraz rozbudowane. Zaplanowane działania w ramach celu szczegółowego obejmują zarówno samych uchodźców, jak i kadrę pracującą z nimi. Dodatkowo działania mają na celu dostarczać specjalistyczną wiedzę, ułatwiać dostęp do jakościowych danych, budować kontakty międzynarodowe, co ma umożliwiać m.in. skuteczniejsze zarządzanie systemem migracyjnym. CS1 realizuje także wsparcie operacyjne, które zapewnia środki finansowe dla m.in. SG, UDSC oraz UW, dzięki którym wzmocniony zostanie zarówno system recepcyjno-azylowy, jak i zdolności techniczne, kompetencje oraz kwalifikacje

³ Urząd ds. Cudzoziemców, Migracyjne Centrum Analityczne nr 1/3-2017/BK-FAMI: <https://www.gov.pl/web/udsc/migracyjne-centrum-analityczne-nr-13-2017bk-fami> (dostęp 07.03.2024).

polskich służb migracyjnych. Realizacja działań wspierających różnorodnie obszary będzie miała pozytywny wpływ na jakościową realizację postawionego przed CS1 celu.

Cel Szczegółowy 2 FAMI 2021-2027 miał wzmacniać i **rozwijać legalną migrację oraz promować skuteczną integrację**. Zatem w ramach CS2 zaplanowano szereg działań obejmujących:

- prowadzenie badań i analiz oraz kampanii informacyjnych,
- wzmocnienie i rozwój legalnej migracji do Polski poprzez ułatwienie sprawnej integracji OPT poprzez realizację m.in. szkoleń pozazawodowych zwiększających szanse na zatrudnienie, kursów orientacyjnych, kursów języka polskiego, zapewniania pomocy w znalezieniu zakwaterowania,
- budowanie zdolności organów migracyjnych poprzez m.in. rozwój kapitału ludzkiego, budowę i rozwój krajowych systemów informatycznych, rozwijanie funkcjonalności Migracyjnego Centrum Analitycznego, rozwijanie zdolności do gromadzenia, analizowania i rozpowszechniania danych dotyczących przepływów i procedur migracyjnych, monitoring i ewaluację realizacji strategii migracyjnych, budowę i rozwój narzędzi umożliwiających szybkie reagowanie na zmieniające się potrzeby statystyczno- analityczne,
- realizację wspólnych działań z wybranymi państwami trzecimi oraz wsparcie państw trzecich,
- zwiększanie integracji społecznej oraz samowystarczalności OPT poprzez m.in. poszerzenie infrastruktury integracyjnej, tworzenie sieci Centrów Integracji Cudzoziemców (CIC), kształcenie asystentów integracyjnych, podnoszenie kompetencji pracowników systemu pieczy zastępczej, doradztwo i pomoc w kwestiach legalizacji pobytu, realizację środków kształcenia młodzieży oraz dorosłych, wspieranie usamodzielniania się i samowystarczalności, działania wspierające integrację dzieci OPT, działania skierowane do studentów i absolwentów będących OPT, działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego (w ramach prowadzonych działań możliwe jest włączenie bliskich krewnych osób objętych ww. środkami integracji, co dodatkowo potęguje ich pozytywny efekt),
- wsparcie operacyjne.

Cel szczegółowy nr 2 zakłada zarówno wsparcie, m.in. w integracji ze społecznością lokalną, osób z państw trzecich przebywających na terenie Polski, jak i wsparcie państw trzecich i mieszkających na ich terenach osób, ale także wspiera m.in. prowadzenie badań i analiz obejmujących zakres tematyczny funduszu, czy zwiększa zdolność do świadczenia jakościowych usług przez organy migracyjne. Beneficjenci CS2 zatem mogą prowadzić działania w różnorodnych obszarach, co może przyczyniać się do zapewniania kompleksowego wsparcia z zakresu migracji i integracji.

Po pierwsze CS2 **wspiera prowadzenie badań i analiz z zakresu tematycznego funduszu oraz dodatkowo wspiera realizację kampanii informacyjnych**. Kampanie informacyjne prowadzone będą w kilku językach i będą służyć, z jednej strony upowszechnieniu wiedzy o zasadach wjazdu i pobytu, a z drugiej strony działania te obejmować będą kwestie legalnej migracji. Zatem prowadzone działania informacyjne będą zarówno skierowane do migrantów, ale także do polskich służb m.in. do służb zatrudnienia. Działania założone w ramach CS2 stawiają także na rozwój i usprawnienie systemów i ich cyfryzację. Dzięki ich realizacji możliwe będzie m.in. tworzenie nowoczesnych systemów infolinii czy punktów konsultacyjnych dla cudzoziemców, a to **zwiększać będzie zdolność do świadczenia**

jakościowych usług poprzez organy migracyjne. Z tego obszaru CS2 zakłada także wsparcie dla kadry pracującej w organach migracyjnych m.in. umożliwi realizację szkoleń, czy rozwija funkcjonalność Migracyjnego Centrum Analitycznego, w celu lepszego diagnozowania i prognozowania trendów migracyjnych (podobne działania zakładał CS1, jednakże w jego przypadku stawiano na zwiększanie dostępności i jakości przetwarzanych przez MCA danych, ekspertyz). CS2 zakłada także możliwość otrzymania **wsparcia operacyjnego**, którego głównymi beneficjentami może być Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Urząd ds. Cudzoziemców oraz Urzędy Wojewódzkie.

CS2 zakłada także **realizację bezpośredniego wsparcia dla migrantów.** Migracje mogą odbywać się z różnorodnych przyczyn m.in. z przyczyn ekonomicznych. CS2 zapewnia zatem wsparcie dla migrantów, którzy chcą podjąć na terenie RP legalną pracę. Działania prowadzone w tym aspekcie zapewniają wsparcie w zakresie uznawalności dyplomów i kwalifikacji OPT zdobytych w krajach pochodzenia, z drugiej strony, są one ukierunkowane na rozwijanie zasobów do prowadzenia rekrutacji za granicą, zgodnie z zapotrzebowaniem polskiego rynku pracy. CS2 zakłada także prowadzenie szkoleń, kursów zwiększających szanse na zatrudnienie migrantów. Dla skutecznej integracji ważne jest także niwelowanie wśród migrantów bariery językowej, co można osiągnąć dzięki realizacji szkoleń z języka polskiego finansowanych w ramach CS2 FAMI. CS2 wspiera także integrację społeczną migrantów oraz ich usamodzielnianie. W tym aspekcie prowadzone są działania twarde tj. poszerzanie infrastruktury integracyjnej, działania szkoleniowe zarówno dla migrantów, jak i pracującej z nimi kadry, działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego, ale także praktyczne działania integrujące migrantów m.in. poprzez tworzenie sieci Centrów Integracji Cudzoziemców. Pozytywny efekt działań integracyjnych, będzie mógł być potęgowany i obejmować szerszą grupę odbiorców, gdyż w ramach prowadzonych środków integracyjnych możliwe jest włączenie bliskich krewnych osób nimi objętych.

Cel szczegółowy nr 2 zakłada także **działania na rzecz państw trzecich.** W tym aspekcie możliwa jest realizacja wspólnych działań z wybranymi państwami trzecimi dot. m.in. analizy zjawisk migracyjnych, czy wspierania państw trzecich w zarządzaniu migracją legalną i integracją.

Z analizy logiki wsparcia wynika, iż zaplanowane do realizacji działania w ramach celu szczegółowego nr 2 kompleksowo obejmują wszelkie aspekty warte wsparcia, aby móc skutecznie wzmacniać i rozwijać legalną migrację oraz promować skuteczną integrację. Oferowane w ramach CS2 wsparcie jest rozbudowane, obejmuje zarówno organy działające na rzecz migrantów, jak i samych migrantów oraz państwa trzecie. Tak zaplanowana logika wsparcia pomoże osiągnąć cel postawiony przed CS2. Największa ilość działań skierowana jest na rzecz edukacji (realizacji szkoleń, kursów) oraz integracji (w szczególności integracji praktycznej) migrantów, a realizacja tych działań jest kluczowa z punktu widzenia postawionego przed CS2 celu.

Prowadzone w ramach CS 3 działania miały przyczyniać się do **przeciwdziałania migracji nieuregulowanej oraz promowania i przyczyniania się do skutecznej wstępnej reintegracji w państwach trzecich.** W tym celu w ramach CS 3 możliwe jest m.in. :

- rozbudowa i infrastruktury służącej pobytowi obywateli państw trzecich w ośrodkach straży granicznej,
- zapewnianie OPT doradztwa w zakresie powrotu, opieki medycznej, psychologicznej, prawnej i językowej, wsparcia materialnego,
- identyfikacja grup wymagających szczególnego traktowania,

- realizacja operacji powrotowych, dobrowolnych oraz przymusowych w tym readmisji,
- szkolenia personelu w zakresie sprawnego i skutecznego prowadzenia operacji powrotowych,
- rozbudowa i doskonalenie bazy szkoleniowej straży granicznej,
- szkolenia dla personelu SG,
- tworzenie i wyposażanie placówek aglomeracyjnych SG,
- działania przygotowawcze dotyczące powrotów,
- działania w zakresie wspomaganym dobrowolnym powrotów, poszukiwania rodzin i reintegracji,
- budowa zdolności w partnerskich państwach trzecich w obszarze organizacji powrotów, readmisji i reintegracji własnych obywateli oraz detencji i środków alternatywnych,
- działania informacyjno-promocyjne w krajach trzecich dla podniesienia świadomości dot. legalnych kanałów migracyjnych oraz zagrożeń związanych z nielegalną migracją,
- prowadzenie kampanii informacyjnych w celu dostarczania wiarygodnych i rzeczowych informacji na temat zagrożeń związanych z nieuregulowaną migracją i przemytem migrantów,
- wsparcie operacyjne.

Cel szczegółowy nr 3, podobnie jak CS1 oraz CS2, zakłada realizację szeregu rozbudowanych działań, skierowanych do różnorodnych grup odbiorców. Zakłada on zarówno realizację działań skierowanych do polskich służb tj. straży granicznej, działań informacyjnych, jak i działań bezpośrednio skierowanych do migrantów oraz państw trzecich, mających szczególnie na celu zwiększenie efektywności operacji powrotowych czy reintegracji.

Ważne z punktu widzenia przeciwdziałania migracji nieuregulowanej jest **wspieranie istotnych służb tj. straż graniczna**. Podobnie, jak w przypadku pozostałych celów szczegółowych, CS 3 zakłada realizację wsparcia operacyjnego skierowanego głównie do straży granicznej, dzięki któremu możliwe będzie wzmocnienie zdolności operacyjnych, technicznych, kompetencji oraz kwalifikacji wśród polskich służb migracyjnych. CS3 zakłada także realizację szkoleń personelu m.in. w zakresie sprawnego i skutecznego prowadzenia operacji powrotowych czy zarządzania procedurami oraz ich wdrażania. CS3 dodatkowo zakłada rozbudowę i doskonalenie bazy SG przeznaczonej do prowadzenia szkoleń. Prowadzone są także działania infrastrukturalne tj. tworzenie i wyposażanie placówek straży granicznej.

Kluczowe z punktu widzenia zarówno przeciwdziałania migracji nieuregulowanej, jak i reintegracji w państwach trzecich, jest **realizacja działań bezpośrednio skierowanych do migrantów**. W ramach celu szczegółowego, w tym aspekcie, możliwa jest realizacja operacji powrotowych (dobrowolnych oraz przymusowych, w tym readmisji), działań w zakresie wspomaganym dobrowolnym powrotów (tj. poszukiwania rodzin), czy zapewnianie OPT doradztwa w zakresie powrotu, opieki medycznej, psychologicznej, prawnej, językowej i wsparcia materialnego. Prowadzone są także działania infrastrukturalne tj. rozbudowa infrastruktury służącej pobytowi obywateli państw trzecich w ośrodkach straży granicznej. Ważna z punktu widzenia celów CS3 jest także identyfikacja grup wymagających szczególnego traktowania, dzięki czemu możliwe będzie opracowanie oraz udzielanie pomocy adekwatnej do ich potrzeb. Takie działania także mogą być realizowane w ramach CS3.

Kluczowe z punktu widzenia realizacji celu postawionego w ramach celu szczegółowego nr 3 jest także **skierowanie prowadzonych działań bezpośrednio do państw trzecich**. Działania możliwe do realizacji,

w tym aspekcie, obejmują m.in. budowę zdolności w partnerskich państwach trzecich w obszarze organizacji powrotów, readmisji i reintegracji własnych obywateli oraz detencji i środków alternatywnych, współpracę z organami i instytucjami w państwach trzecich służącą podjęciu działań w zakresie powrotów zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych, czy realizację działań w państwach trzecich mające na celu zapewnienie OPT odpowiedniej pomocy.

W ramach celu szczegółowego 3 mogą być również **prowadzone działania informacyjne**. Działania informacyjne prowadzone mogą być zarówno na terenie Polski, ale, co ważniejsze, na terenach krajów trzecich. CS3 zakłada prowadzenie kampanii dostarczających informacji na temat zagrożeń związanych z nieuregulowaną migracją i przemytem migrantów oraz działań informacyjno-promocyjnych podnoszących świadomość nt. legalnych kanałów migracyjnych, szczególnie skierowanych do krajów trzecich.

Z analizy logiki wsparcia wynika, iż dostępne w ramach celu szczegółowego nr 3 wsparcie umożliwi realizację kompleksowego oraz rozbudowanego wsparcia składającego się na osiągnięcie postawionego przed CS3 celu. Wsparcie obejmuje zarówno kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia celu grupy tj. państwa trzecie czy migrantów, ale także polskie służby migracyjne m.in. straż graniczną. Prowadzone w ramach CS3 działania zarówno wzmacniają zdolności polskich służb migracyjnych, jak i zwiększają efektywność operacji powrotowych czy reintegracji oraz zwiększają zdolność w państwach trzecich w obszarze powrotów, czy pomagają realizować na ich terenach odpowiednią dla OPT pomoc. Prowadzone w ramach CS3 działania dostarczają także istotnych z punktu widzenia postawionego celu informacji m.in. na temat zagrożeń związanych z nieuregulowaną migracją i podnoszą świadomość na temat legalnych kanałów migracyjnych.

Z analizy przeprowadzanych w ramach ewaluacji wywiadów pogłębionych także wynika, iż zakres wsparcia oferowanego w ramach FAMI 2021-2027 umożliwi beneficjentom realizację skutecznych działań z zakresu azylu, legalnej migracji i integracji oraz powrotu obywateli państw trzecich do ich ojczyzny, składających się na realizację poszczególnych, postawionych w ramach Programu, celów

Jeden z beneficjentów, planujących realizację wsparcia mającego na celu zwiększanie poziomu legalnej migracji oraz integracji ocenił, iż zaplanowane przez niego działania wpisują się w zakres działań założonych w ramach CS2 i dzięki temu może je wdrożyć w ramach FAMI 2021-2021. Zatem w przyszłości planuje on wdrożyć skuteczne działania wspierające, w szczególności integrację migrantów, tj., szkolenia zawodowe dla OPT, kursy językowe dla migrantów, uczące także języka branżowego, planuje także wdrożyć szkolenia dla kadry pedagogicznej w szkołach oraz administracji publicznej. Zatem w ramach FAMI 2021-2027 może on podjąć skuteczne, wpisujące się w realizację celu szczegółowego nr 2, działania.

Oceniamy tak naprawdę dość wysoko to, jak możemy zacząć działań, dzięki temu Programowi.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Jednakże aktualnie sformułowana logika wsparcia nie uwzględnia możliwości realizacji jednego projektu, który wpisywałby się w więcej niż jeden cel szczegółowy. Realizacja większego projektu, łączącego kilka CS, była zdaniem jednego z beneficjentów wygodniejsza. Aktualnie możliwe jest jedynie podzielenie większego projektu, wpisującego się w realizację kilku CS, na mniejsze oddzielne

interwencje. Natomiast w poprzedniej perspektywie jeden projekt mógł składać się z budżetu przeznaczonego na więcej niż jeden cel szczegółowy. Beneficjenci jednak są w stanie sprostać temu wyzwaniu, dzieląc większy projekt na kilka mniejszych interwencji.

Jedynie co mnie martwi osobiście, z takiego bardziej praktycznego punktu widzenia, to jest to, że obecnie nie ma możliwości w nowej perspektywie realizować jednego projektu, który odnosi się do dwóch celów szczegółowych Funduszu Azylu Migracji i Integracji. Poprzednio było to możliwe. (...) Natomiast w tej chwili nie za bardzo jest taka możliwość, bo jeden projekt może dotyczyć jednego celu szczegółowego. Więc tutaj będziemy musieli się oczywiście do tego dostosować i być może po prostu takie projekty dzielić na pół, i realizować je jako osobne interwencje. Taki jest plan. Ale pewnie ułatwiłoby to, gdybyśmy mogli faktycznie te cele oba w jednym projekcie realizować.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Podsumowując, przewidziane do realizacji w ramach trzech celów szczegółowych FAMI 2021-2027 działania umożliwiają osiągnięcie postawionych w ramach Programu celów. Analiza logiki FAMI 2021-2027 wykazała, iż w ramach poszczególnych CS założono szereg kompleksowych oraz rozbudowanych działań, obejmujących różnorodne obszary i grupy odbiorców wsparcia, co umożliwia osiągnięcie postawionych w ramach Programu celów. Podczas przeprowadzonych wywiadów pogłębionych respondenci podkreślali, iż FAMI 2021-2027 umożliwia im realizację skutecznych działań z zakresu azylu, legalnej migracji i integracji oraz powrotu obywateli państw trzecich do ich ojczyzny. Jedyną trudnością, którą udało się ustalić w ramach ewaluacji, jest fakt, że w aktualnej perspektywie finansowej, nie można realizować jednego projektu wpisującego się w kilka celów szczegółowych. Nie jest to jednak trudna bariera do zniwelowania. Beneficjenci są w stanie sprostać temu wyzwaniu, dzieląc większy projekt na kilka mniejszych interwencji.

4. W jakim stopniu system monitoringu i oceny jest odpowiedni do dostarczania informacji o postępach w osiągnięciu celów Funduszu?

Opis systemu zarządzania i kontroli sporządzony dla Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w latach 2021-2027 określa to, aby wszelka wymiana informacji między beneficjentami a Instytucjami Zarządzającymi Programami odbywała się za pomocą **Centralnego Systemu Teleinformatycznego – CST2021**.⁴ CST2021 jest nowym systemem, następcą systemu teleinformatycznego SL2014, którego nie stosowano w zarządzaniu FAMI w uprzedniej perspektywie finansowej 2014-2020.

CST2021 dedykowany jest dwóm grupom użytkowników: pierwszej grupie – **użytkownikom zewnętrznym** np. beneficjentom, wnioskodawcom, ogłoszeniodawcom czy oferentom oraz drugiej

⁴ Wydział Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych, Opis systemu zarządzania i kontroli Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i polityki wizowej, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2021-2027, wrzesień 2023, Warszawa.

grupie – **użytkownikom instytucjonalnym**, czyli Instytucjom Wdrażającym, Instytucjom Zarządzającym oraz Pośredniczącym Programami, ale także Instytucjom Audytowym, Koordynującym.

W skład CST2021 wchodzi kilka modułów m.in. **aplikacja „CST2021 – Projekty” System Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego „SM EFS”, aplikacja „WOD2021 - Wniosek o Dofinansowanie”, „SZT2021”, czyli System Zarządzania Tożsamością dla CST2021, Baza konkurencyjności „BK2021”, „LSI”, czyli Lokalny System Informatyczny, CST2021 Certyfikacja, e-Kontrola, „SR2021” System Raportujący** itd. Użytkownicy instytucjonalni mają uprawnienia do **wszystkich aplikacji** wchodzących w skład CST2021. Użytkownicy zewnętrzni mają natomiast dostęp jedynie do **czterech jego modułów tj. aplikacja „CST2021 – Projekty” System Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego „SM EFS”, aplikacja „WOD2021 - Wniosek o Dofinansowanie” oraz Baza konkurencyjności „BK2021”**.

Poszczególne moduły CST2021, do których dostęp otrzymują beneficjenci pełnią określone funkcje:

- **Aplikacja „CST2021 – Projekty”** umożliwia obsługę procesu rozliczania i kontroli projektu w formie elektronicznej. Daje ona także możliwość pełnej komunikacji pomiędzy beneficjentem, a instytucją nadzorującą realizację projektu. W tej aplikacji zawierane są umowy o dofinansowanie i aneksy do umów oraz składane są wnioski o płatność.
- **System Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego** służy do obsługi procesu gromadzenia i monitorowania danych podmiotów i uczestników otrzymujących wsparcie w ramach projektów realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus dla perspektywy finansowej 2021-2027. Głównymi celami SM EFS jest: (1) monitorowanie podmiotów i uczestników otrzymujących wsparcie w ramach projektów; (2) zarządzanie użytkownikami biorącymi udział w realizacji projektów; (3) komunikacja oraz wymiana informacji.
- **Aplikacja „WOD2021 - Wniosek o Dofinansowanie”** umożliwia przygotowanie wzoru wniosku o dofinansowanie, zarządzanie naborem, sporządzenie i złożenie wniosku o dofinansowanie, rejestrację przebiegu oceny dokumentacji aplikacyjnej. Ponadto zapewnia automatyczne przekazanie danych z wniosku o dofinansowanie do CST2021 Projekty.
- **Baza konkurencyjności „BK2021”** wspiera realizację zasady konkurencyjności poprzez opublikowanie ogłoszenia, jak i wyszukiwanie, w jej ramach oferenci mają możliwość zadawania pytań, uzyskania odpowiedzi od ogłoszeniodawców, a także złożenia swojej oferty.

W razie jakichkolwiek problemów z obsługą systemu CST2021 zarówno użytkownik zewnętrzny tj. np. beneficjent, jak i użytkownik instytucjonalny, czyli np. Instytucja Zarządzająca danym Programem, mają wgląd do interaktywnych materiałów edukacyjnych dla CST2021, stworzonych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej i publikowanych na stronie: <https://instrukcje.cst2021.gov.pl/>. Na przytoczonej stronie publikowane są instrukcje dla aplikacji wchodzących w skład CST2021 tj. m.in. WOD2021, czy BK2021. Dodatkowe instrukcje systemowe dla CST2021 publikowane są także m.in. na stronie Centrum Unijnych Projektów Transportowych: <https://www.cupt.gov.pl/strefa-beneficjenta/cst2021/>.

Logika funkcjonowania nowego systemu do monitoringu i oceny (CST2021) jest zatem transparentnie przedstawiona wszelkim zainteresowanym stronom, informacje na jego temat można znaleźć m.in. na portalu gov.pl. W razie jakichkolwiek problemów beneficjenci, czy zaangażowane w koordynację oraz monitorowanie poszczególnych Programów instytucje mogą skorzystać z dostępnych w Internecie

instrukcji programowych dla CST2021. CST2021 zapewnia także możliwość realizowania wszelkich istotnych z punktu widzenia monitorowania i oceny poszczególnych Programów funkcje, tj., ewidencjonowanie danych dotyczących programów wraz z wymaganymi wymiarami m.in. celami, wskaźnikami, kategoriami regionów, kodami rodzajów interwencji; przeprowadzanie procedury wyboru projektów oraz ich późniejszego rozliczania; obsługę kontroli projektów realizację procesów certyfikacji, w tym m.in. tworzenia wniosków o płatność do KE; zapewnia także możliwość raportowania.

System CST2021 powstał w wyniku nowych wymagań jakie rozporządzenie ogólne (*ang. common provisions regulation*) nałożyło na fundusze z dziedziny migracji, ochrony granic i bezpieczeństwa od nowej perspektywy finansowej, czyli jest to **rzecz kompletnie nowa zarówno dla instytucji realizujących FAMI, jak i beneficjentów Funduszu**. Zatem, aby móc dogłębniej ocenić odpowiedniość systemu CST2021 do dostarczania informacji o postępach w osiągnięciu celów funduszu, istotne jest także poznanie perspektywy podmiotów bezpośrednio korzystających z ww. systemu. **Zatem beneficjenci oraz instytucje zaangażowane w realizację, wdrażanie, koordynację FAMI 2021-2027, w trakcie prowadzonych w ramach ewaluacji wywiadów pogłębionych, zostali zapytani o to, czy system monitoringu i oceny jest ich zdaniem odpowiedni**. Z przeprowadzonej analizy wywiadów można zatem wysnuć następujące wnioski.

W trakcie rozmów respondenci podkreślali, że system CST2021 jest bardziej dopasowany do potrzeb funduszy strukturalnych, a one znacząco różnią się specyfiką od FAMI 2021-2027. Przykładowo słowniki systemowe są stricte przygotowane pod fundusze strukturalne. Z tego powodu konieczne było dostosowanie systemu raportowania m.in. dostosowanie wymogów raportowania projektów do możliwości nowo wprowadzonego systemu, a ta operacja była czasochłonna. Konieczne były szkolenia z nowego systemu, a pomimo tego nadal **jego obsługa może stwarzać problemy i trudności**. Dodatkowo system jest czymś nowym zarówno dla beneficjentów FAMI, jak i dla Instytucji Zarządzającej Funduszem. Zatem beneficjenci, zgłaszając się do IZ, często nie są w stanie uzyskać pełnych informacji na temat zgłaszanych trudności. Szkolenia z obsługi systemu CST2021 były prowadzone jedynie wewnątrz, **zasadne byłoby zatem zrealizowanie szkoleń, które mógłby odpowiedzieć na wszelkie pojawiające się trudności z obsługą CST2021 np. przez podmiot zewnętrzny dla beneficjentów czy instytucji realizujących Fundusz, które wyraziłyby taką potrzebę**.

My się wszyscy szkoliliśmy sami na wersji szkoleniowej od właściciela systemu, on nie szkolił nikogo, mieliśmy tylko instrukcję, więc każdy przechodził wersję szkoleniową od ogłoszenia naboru, złożenia wniosku poprzez ocenę i zatwierdzenie projektu, potem dochodzą kontrole, dochodzi sprawozdawczość i to wszystko nas czeka, tak że system jest trudny i musimy sobie sami radzić z problemami, które tam spotykamy, beneficjenci też mają problemy i też się nas pytają co mają zrobić, a my nie do końca jesteśmy w stanie odpowiedzieć.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Plusem CST2021 jest to, że można go operować w systemie 24/7, dlatego też zdecydowano się z niego korzystać. Jednakże, wprowadzając ten system, stracono kontrolę nad tym, jakie dane muszą być tam wprowadzane. Jest to narzucone ogólnie i wynika z logiki systemu. **System CST nie jest idealnie dopasowany do potrzeb FAMI**, nie gromadzi on wszystkich potrzebnych informacji, szczególnie tych ważnych z punktu widzenia pracy nad tym Funduszem. Nie gromadzi on m.in. danych o rozliczeniach z

beneficjentem, zbiera jedynie informacje o poświadczonych wydatkach, natomiast nie zbiera informacji o przepływach finansowych. Jest to system dostosowany bardziej do celów sprawozdawczych niż roboczych. **Z tego powodu zdecydowano się prowadzić, poza CST2021, drugi wewnętrzny system, który zapewni możliwość wprowadzania danych potrzebnych do pracy nad Funduszem.**

Dzięki temu mamy system, co do którego nie możemy decydować co się w nim znajduje, który został zrobiony dla funduszy strukturalnych, które przez dziesiątki lat rozwijały się swoją drogą, a my swoją drogą i teraz musimy w jakiś sposób się wpasowywać w to.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Niektórzy **beneficjenci podczas wywiadów pogłębionych wskazywali na fakt, iż system CST2021 nie przysparza im większych problemów.** Szkolenie z obsługi CST2021 zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wystarczyło im, aby móc aktualnie bezproblemowo korzystać z nowego systemu. Respondenci wyrażający taką opinie czasem korzystali już z CST2021 w ramach składania wniosków, raportowania prowadzonych przez nich projektów w ramach innych funduszy. Zauważają oni natomiast także to, iż system CST nie jest szczególnie dopasowany do potrzeb funduszy z dziedziny bezpieczeństwa i migracji, jednak ta bariera nie przysporzyła im trudności z przygotowaniem w systemie wniosku o dofinansowanie i złożeniem odpowiednich dokumentów. Na tę chwilę większość beneficjentów miała możliwość skorzystać z funkcji CST2021 pozwalającej im jedynie złożyć wniosek o dofinansowanie, nie wiedzą oni jeszcze jak będzie wyglądać dalszy proces np. raportowanie prowadzonych przez nich projektów, **zatem trudności z obsługą nowego systemu mogą pojawić się dopiero w przyszłości.** Niektórzy z beneficjentów w ramach prowadzonych wywiadów ocenili swoje aktualne doświadczenia z nowym systemem, w szczególności związane z pisaniem wniosków o dofinansowanie, jako pozytywne. Podkreślają, że **dzięki CST2021 proces składania wniosku jest bardziej scyfryzowany oraz wymaga mniejszego nakładu pracy przy przygotowaniu potrzebnej do złożenia dokumentacji.**

Nasze doświadczenie jest pozytywne, skraca się tutaj papierologia, tych papierów jest mniej, jest to bardziej zdigitalizowane, natomiast jest to nowy program, musimy się z nim poznać.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Jeden z beneficjentów podczas prowadzonych wywiadów pogłębionych podkreślił także, że aktualnie **bardziej scyfryzowany proces raportowania, składania wniosków, związany z wprowadzeniem nowego systemu jest pozytywną zmianą, głównie, dlatego że każda z osób zaangażowanych w raportowanie może mieć wgląd w całość tego procesu.** Podkreślił jednak, że oczywiście wprowadzenie nowego rozwiązania, a w tym nauczenie się nowego systemu, może wymagać czasu oraz zwiększonych nakładów pracy.

(..) jest pozytywne, że to jest (..) w jakimś jednym miejscu, jest to przesyłane elektronicznie. To wydaje nam się na plus, chociaż no też no wiadomo, jak każda nowość no to wymagało od nas jakby przedstawienia się, trochę innej pracy, ale to, że też każda osoba ma dostęp i może tam modyfikować i wprowadzać zmiany, to na plus.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Istotne z punktu widzenia odpowiedniości systemu monitorowania i oceny jest także **stworzenie adekwatnego i zrozumiałego systemu wskaźników** niezbędnych do raportowania postępów prac prowadzonych w ramach poszczególnych projektów. Na etapie ewaluacji większość beneficjentów, z którymi zrealizowano wywiady pogłębione w ramach ewaluacji, **nie zgłaszało problemów związanych np. ze zrozumieniem definicji poszczególnych wskaźników, problemów z nich zmierzeniem, czy z ich adekwatnością**. Niektórzy z beneficjentów podkreślali nawet, że system wskaźników jest dobrze przygotowany – wskaźniki są mierzalne, a ich definicje zrozumiałe. Jednakże prowadzone prace projektowe są aktualnie na wstępnym etapie, zatem trudność z raportowaniem niektórych wskaźników mogą pojawić się dopiero w późniejszym czasie. Natomiast zasady pomiarów wskaźników są kompleksowo i rozbudowanie opisane w podręczniku dla beneficjenta (m.in. w podrozdziale 5.1.2. Zasady dotyczące pomiaru wskaźników w projekcie), a to może rozwiązać ewentualne pojawiające się w przyszłości wątpliwości.

Beneficjenci nadmieniali jedynie, iż warto skupić szczególną uwagę w aspekcie raportowania ilości uczestników końcowych projektów. Respondenci wywiadów wskazywali na fakt, że warto zachować przy raportowaniu tego aspektu czujność, aby wskaźnik główny obrazujący ilość beneficjentów końcowych nie został zawyżony przez to, że dana osoba otrzymała w ramach jednego projektu kilka form wsparcia, przez co może zostać policzona kilkukrotnie jako uczestnik jednego projektu. Takie działanie może zawyżyć wartość raportowanego wskaźnika głównego. Podręcznik beneficjenta znacznie podkreśla ten fakt i nadmienia, że: *„Jeżeli w ramach jednego projektu ta sama osoba otrzymuje różne formy wsparcia, osoba ta powinna być policzona jednokrotnie w danym wskaźniku. Zatem w przypadku, gdy dana osoba korzysta z kilku form wsparcia może być wykazana w kilku adekwatnych podwskaźnikach, jednak we wskaźniku głównym będzie liczona jednokrotnie”*⁵.

Czasem problematyczne może być to, że taki cudzoziemiec może tylko raz skorzystać z pomocy udzielanej przez Fundusz. I tutaj trzeba po prostu też zachować uważność, nie powielać tych osób, prawda, żeby te wskaźniki nie były zawyżone przez to, że jakaś osoba kilkukrotnie uczestniczyła w jakimś tam działaniu czy tam w różnych działaniach związanych ze wsparciem. Tak to chyba nie mieliśmy jakichś większych trudności ze zgromadzeniem jakichś danych na potrzeby raportowania.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Podsumowując, nowe wymagania związane z wprowadzonym przez UE rozporządzeniem ogólnym skutkowały wprowadzeniem w ramach funduszy dotyczących bezpieczeństwa oraz migracji nowego systemu do monitorowania, raportowania oraz oceny – CST2021. Na etapie prowadzonej ewaluacji w ramach systemu głównie składano wnioski o dofinansowanie oraz uczono się jego obsługi, gdyż jest to nowy system zarówno dla beneficjentów, jak i instytucji realizujących FAMI. **Największym mankamentem CST2021, jest to, iż system został wprowadzony odgórnie i nie jest dopasowany do potrzeb Funduszu.** System CST jest raczej dostosowany do potrzeb funduszy strukturalnych.

⁵ COPE MSWiA, Podręcznik dla Beneficjenta projektu finansowanego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021 – 2027, luty, 2024, Warszawa.

Beneficjenci podczas prowadzonych wywiadów pogłębionych twierdzili, że wprowadzenie CST2021 przyniesie pozytywne zmiany głównie dlatego, że system ten umożliwia cyfryzację całego procesu wnioskowania. Trudności z obsługą nowego systemu przez beneficjentów mogą pojawić się w przyszłości, kiedy wdrażanie Funduszu będzie bardziej zaawansowane. Dodatkowo w trakcie prowadzonej ewaluacji **nie zidentyfikowano większych problemów dotyczących systemu wskaźników**. System ten oceniany był przez respondentów wywiadów pogłębionych jako poprawnie stworzony.

5. W jaki sposób zapewniono zaangażowanie odpowiednich partnerów na wszystkich etapach programowania, wdrażania, monitorowania i oceny?

Etap programowania przypadł na lata 2020-2022 i angażował **szeroką grupę interesariuszy**. W początkowym etapie przygotowania projektu Programu zaangażowano podmioty odpowiedzialne za kwestie związane z migracją, np. **służby publiczne i instytucje szczebla centralnego i wojewódzkiego**.

W dalszej kolejności do konsultacji zaproszono **przedstawicieli władz regionalnych, partnerów gospodarczych i społecznych, podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (stowarzyszenia i fundacje), a także uczelnie i organizacje badawcze**. Projekt Programu został skonsultowany także przy udziale **beneficjentów poprzedniej perspektywy finansowej**, m.in. Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Wojewodów, organizacji pozarządowych, międzyrządowych oraz międzynarodowych i innych.

Chcąc zachować **partycypacyjny charakter**, IZ opublikowała także projekt Programu na ministerialnej stronie internetowej dotyczącej funduszy, dzięki czemu potencjalni wnioskodawcy mogli także odnieść się do projektu Programu FAMI.

Końcowymi etapami programowania były **konsultacje wewnątrzresortowe oraz międzyresortowe**, a także skierowanie projektu Programu do akceptacji Międzyresortowego Zespołu ds. Europejskich Funduszy Spraw Wewnętrznych.

Powołany został wspólny **Komitet Monitorujący** fundusze FAMI, IZGW oraz FBW 2021-2027, dzięki czemu możliwe będzie zachowanie komplementarności między różnymi mechanizmami finansowania. Komitet ma za zadanie wspieranie IZ na każdym etapie, od programowania, wdrażania, monitorowania po ewaluację. Do udziału w pracach Komitetu Monitorującego zaproszeni zostali też przedstawiciele zainteresowanych udziałem organizacji trzeciego sektora, dzięki czemu możliwe będzie skutecznie realizowanie zasady partnerstwa. Zaproszenie do wytypowania przedstawicieli mających wejść w skład Komitetu Monitorującego otrzymali: Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, Rada Dialogu Społecznego, Rada Działalności Pożytku Publicznego, organizacje międzynarodowe – IOM Biuro w Warszawie, UNHCR – Reprezentacja w Polsce, Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Rada Główna Instytutów Badawczych.

Do momentu realizacji badania (luty 2024), Komitet Monitorujący spotkał się dwukrotnie, dzięki czemu mógł uchwalić regulamin Komitetu oraz wybrać metodologię i kryteria wyboru projektów. Prace komitetu oceniane zostały w badaniu jakościowym pozytywnie.

Na początkowym etapie wdrażania (luty 2024), jak wskazano w badaniu jakościowym, **zorganizowano spotkanie angażujące marszałków województw, przedstawicieli regionalnych ośrodków pomocy społecznej oraz wojewódzkich urzędów pracy w celu omówienia założeń naboru na tworzenie Centrów Integracji Cudzoziemców (CIC) w regionach.** To istotne, aby różne podmioty zaangażowane lub potencjalnie mogące się angażować w realizację projektów były w kontakcie i były informowane na temat m.in. wytycznych dot. uzyskania wsparcia. System wdrażania CIC w województwach oparty jest na zaangażowaniu regionalnych ośrodków pomocy społecznej lub wojewódzkich urzędów pracy. W kwestii tej nie ma odgórnej decyzji IZ, wybór należy do urzędu marszałkowskiego każdego z województw, co daje możliwość oddania systemu wdrażania CIC podmiotowi posiadającemu większe możliwości, doświadczenie. Instytucja Pośrednicząca pełni istotną funkcję doradczą dla beneficjentów na etapie składania wniosków o dofinansowanie, IP pozostaje w kontakcie z beneficjentami przez cały okres trwania projektu wspierając ich w przypadku wystąpieniu problemów, gromadząc informacje nt. postępów oraz zajmując się rozliczeniem projektów.

Efektywne zarządzanie funduszami europejskimi wymaga doświadczenia, odpowiedniego zaangażowania zasobów ludzkich oraz określenia procedur. Biorąc pod uwagę doświadczenia z perspektywy finansowej 2014-2020, **IZ oddelegowała część zadań do COPE**, które posiada odpowiadające doświadczenie w zakresie: oceny wniosków, zawierania umów z beneficjentami, nadzoru nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, rozliczania i monitorowania/kontroli oraz odzyskiwania kwot nieprawidłowo wypłaconych.

6. W jakim stopniu w ramach Funduszu przestrzegane i promowane są zasady horyzontalne?

Beneficjenci Funduszu Azylu, Migracji i Integracji 2021-2027 zobowiązani są w ramach realizowanych przez siebie projektów do zachowania tzw. zasad horyzontalnych w trzech następujących obszarach:

1. **zrównoważonego rozwoju** (działania powinny chronić środowisko naturalne i różnorodność biologiczną),
2. **równości szans i niedyskryminacji** (działania zakładają równość wszystkich grup społecznych, tj., etnicznych, narodowościowych, religijnych czy osób z niepełnosprawnościami),
3. **równości płci** (działania zakładają równy dostęp i możliwość rozwoju kobiet i mężczyzn).

Beneficjenci FAMI podkreślają, że podejmowane przez nich przedsięwzięcia w ramach dofinansowanych projektów są neutralne lub zgodne z powyższymi zasadami. Brak pozytywnego wpływu na **zasadę zrównoważonego rozwoju** wynika z niewielkiego, według rozmówców, kontaktu z ekosferą i różnorodnością przyrodniczą. Zgodnie zaznaczają jednak, że starają się, żeby przeprowadzane przez nich w instytucjach remonty nie miały negatywnego oddziaływania na środowisko, dlatego przestrzegają zasad segregacji i utylizacji odpadów. Prace konserwatorско-remontowe mają również na celu dostosowanie obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, tj., likwidację barier architektonicznych (w tym uzupełnienie budynków o windy) i odpowiednie ich oznakowanie (np. za pomocą monitorów brajlowskich), co wpisuje się w politykę związaną z **równością szans i niedyskryminacji**. Dodatkowo ważnym punktem realizującym zasadę równości szans jest zakładanie w wielu regionach Centrów Integracji Cudzoziemców, czyli miejsc adaptacyjnych, aktywizujących i dostarczających cudzoziemcom informacji o przeprowadzanych aktualnie szkoleniach

i kursach. Rozmówcy zwracają także uwagę, że przeprowadzane szkolenia i nabory skierowane są w równym stopniu do kobiet i mężczyzn, co spełnia założenia **zasady równości płci**.

7. W jakim stopniu Fundusz przyczynia się do przekazywania i rozpowszechniania informacji o stwarzanych możliwościach i osiągnięciach?

Wnioskodawcy zgodnie stwierdzają, że pozyskiwanie informacji o przeprowadzanych aktualnie naborach nie nastręcza im trudności. Strony ministerstwa, na których znajdują się ogłoszenia o możliwości pozyskaniu dotacji, są przejrzyste i zrozumiałe. Dodatkowym plusem jest przesyłanie przez MSWiA do poszczególnych beneficjentów listów (informacji pisemnej) z zaproszeniem do udziału w naborze dedykowanym (pozakonkursowym).

Przeprowadzone natomiast w projektach działania informacyjno-promocyjne muszą być, jak zaznaczają rozmówcy, zgodne z wytycznymi zapisanymi w „Podręczniku dla Beneficjenta projektu finansowanego w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2021–2027”. W dokumencie tym beneficjenci zobowiązani zostali do umieszczenia tablic informacyjnych w miejscu realizacji projektu lub plakatów/elektronicznych wyświetlaczy informujących o podjętych działaniach (wzory tablic i plakatów zawarte zostały we wspomnianym podręczniku). Dodatkowo beneficjenci zobligowani są do odpowiedniego oznaczenia naklejkami sprzętu, środków transportu itd., które zakupione zostały w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Środki z FAMI wnioskodawcy mogą wykorzystać także na zakup i sfinansowanie takich rzeczy jak:

- artykuły prasowe,
- filmy,
- publikacje, broszury, ulotki, standy,
- materiały konferencyjne/warsztatowe,
- zaproszenia/programy/agendy organizowanych przez Beneficjenta spotkań/konferencji,
- listy obecności,
- certyfikaty/dyplomy potwierdzające odbycie szkolenia/kursu,
- prezentacje przygotowane na spotkania,
- materiały promocyjne (długopisy, bloczki papieru itp.)

W związku z tym, że realizacja projektów się jeszcze nie rozpoczęła, ocena została oparta na doświadczeniach lat ubiegłych. Opisane w podręczniku zasady komunikacji i widoczności nie sprawiły w poprzedniej perspektywie (2014-2020) respondentom problemów. Beneficjenci mają doświadczenie w kwestiach informacyjno-promocyjnych, co stanowi dobre rokowania dla projektów przeprowadzanych w ramach FAMI 2021-2027. Wiedzą, w jaki sposób opisać tablice informacyjne, co zawrzeć na plakatach i jak odpowiednio oznaczać zakupione materiały i sprzęt. Dodatkowo, oprócz wyżej wymienionych czynności, są stale aktywni w mediach społecznościowych, gdzie umieszczają informacje o swoich działaniach. Można więc przypuszczać, że aspekt promocyjny nie będzie dla nich w kwestii niejasną i trudną do zrealizowania, gdy realizacja projektów się rozpocznie.

C. Wydajność

8. W jakim stopniu Fundusz wspiera działania efektywne kosztowo?

Efektywność kosztowa jest jednym z **podstawowych elementów oceny kwalifikowalności wydatków** w Programie, wymieniona jest w „Podręczniku dla beneficjenta” obok warunków takich jak: wpisywanie się w cele funduszu czy konieczność wydatku do realizacji działań. Sprawia to, że już od początku potencjalni beneficjenci mają świadomość istotności efektywności kosztowej.

Efektywność kosztową każdego z wniosków o dofinansowanie ocenia dwóch ekspertów. W przypadku niekonkurencyjnej procedury naboru (monopolistów w pewnych zakresach działalności takich jak UdSC czy Straż Graniczna), gdy eksperci nie mają pewności co do zasadności poniesienia kosztów lub ich wielkości, **kwestie te są dopracowywane z wnioskodawcą do momentu uzyskania satysfakcjonującej efektywności kosztowej.**

We wspomnianym podręczniku dla beneficjentów informuje się także potencjalnych beneficjentów o braku możliwości rozliczenia kosztów związanych z transportem, podróżą i utrzymaniem, które wykraczają poza stawki określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167 z późn. zm.). Sprawia to, że potencjalni beneficjenci zobligowani są do kierowania się określonymi maksymalnymi stawkami i pozwala uniknąć wzrostu kosztów w projektach.

Regulaminy poszczególnych naborów zawierają **zapisy mające na celu dbałość o efektywność kosztową.** Przykładem może być zapis w regulaminie naboru FAMI.02.01-IZ.00-001/23 dotyczący celu szczegółowego 2 – Legalna migracja i integracja. Nabór z założenia dotyczy projektów, w których pomoc skierowana jest do obywateli państw trzecich. Dopuszcza się jednak remonty pomieszczeń czy budynków, z których korzystać będą także obywatele Unii Europejskiej z zastrzeżeniem, aby całość finansowania nie pochodziła w takim przypadku z FAMI. Warunek taki sprawia, że środki z funduszu będą finansowane takie działania jedynie w proporcji, która odpowiada zbieżności z założeniami FAMI, co przełożyć może się na większą efektywność kosztową.

Państwowe jednostki budżetowe zobligowane są do sporządzania kwartalnych sprawozdań z rezerw i budżetu dla Ministerstwa Finansów. Tak częste sprawozdawanie budżetu pozwala na stałe monitorowanie wydatków i ew. **szybkie reakcje w przypadku wystąpienia problemów z efektywnością kosztową.**

Z badań jakościowych wynika, że kwartalna sprawozdawczość jest dla niektórych państwowych jednostek budżetowych pracochłonną czynnością, wiąże się m.in. raportowaniem wydatków na personel, które są zmienne. Zadanie to, co podkreślono w badaniu jakościowym, nie sprawia trudności merytorycznych, ale jest obciążające czasowo.

9. W jakim stopniu system zarządzania i kontroli Funduszu jest wydajny?

Art. 71 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, str. 159—706) (dalej: rozporządzenie ogólne) zobowiązuje Polskę do wypełnienia wymogów w zakresie zarządzania, kontroli i audytu Funduszy.

Wskazane wyżej rozporządzenie określa instytucje, które powinny funkcjonować w krajowym systemie zarządzania, kontroli i audytu dla Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW). Są nimi:

- Instytucja Zarządzająca (art. 71 ust. 1 rozporządzenia ogólnego);
- Instytucja Audytowa będąca instytucją publiczną (art. 71 ust. 2 rozporządzenia ogólnego);
- Instytucja Pośrednicząca wyznaczana przez Instytucję zarządzającą (art. 71 ust. 3 rozporządzenia ogólnego);
- Komitet monitorujący wdrażanie programów (art. 38 ust. 1 rozporządzenia ogólnego);
- Pełnomocnik ds. Funduszy FAMI, IZGW i FBW dla monitorowania spełniania horyzontalnych warunków podstawowych wymienionych w zał. III do rozporządzenia ogólnego.

Na podstawie Uchwały nr 126/2022 Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2022 r. w sprawie wyznaczenia organów właściwych funkcjonujących w ramach systemu zarządzania i kontroli Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami na lata 2021–2027 jako **Instytucję Zarządzającą** (IZ) powołano Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (DFE).

DFE jest jednostką organizacyjną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. DFE jako IZ odpowiada za całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem FAMI. Instytucja Zarządzająca (przy wsparciu Instytucji Pośredniczącej) jest zarazem Instytucją wykonującą zadania w zakresie księgowania wydatków.

Instytucją Pośredniczącą (IP) zostało Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (COPE MSWiA).

Instytucją Audytową dla FAMI jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Zadania Instytucji Audytowej są realizowane za pośrednictwem Departamentu Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów oraz 16 Izb Administracji Skarbowej.

W systemie zarządzania i kontroli istotną rolę pełnią również:

- **Komitet Monitorujący**, powołany w drodze Zarządzenia nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego dla Funduszy Europejskich na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo 2021-2027,

- **Pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do spraw Funduszy Europejskich na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo w MSWiA** (zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 grudnia 2022 r.).

Taka struktura systemu zarządzania i kontroli gwarantuje przestrzeganie **zasady rozdziału funkcji** pomiędzy instytucjami programu i w obrębie poszczególnych instytucji.

W dokumencie *Opis systemu zarządzania i kontroli. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji. Instrument Wsparcia Finansowego na Rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2021-2027*⁶ przedstawiono szczegółowo organizację i procedury dotyczące funkcji i zadań poszczególnych instytucji, a także opis systemu elektronicznego - Centralnego Systemu Teleinformatycznego (CST2021).

Struktura organizacyjna systemu zarządzania i kontroli Programu jest **czytelna dla beneficjentów**. Posiadają wiedzę nt. zasad wnioskowania, realizacji wsparcia, jak również instytucji Programu. W żadnym z wywiadów nie pojawiła się opinia negatywna w odniesieniu do tych aspektów systemu zarządzania i kontroli.

Przy ocenie wydajności systemu zarządzania i kontroli FAMI istotnym elementem jest realizacja działań informacyjnych i promocyjnych. Z perspektywy beneficjentów FAMI system pod tym względem jest skuteczny. Informacje na temat planowanych naborów są przekazywane z wystarczającym wyprzedzeniem i są sformułowane w sposób nie budzący większych wątpliwości:

Informacja [jest] bardzo czytelna, dociera - wydaje mi się, przynajmniej my mamy takie dobre doświadczenie, zawsze jesteśmy bardzo szybko (...) informowani.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI

Wynika to z doświadczenia współpracy w poprzedniej perspektywie, podczas której beneficjenci mieli okazję poznać samą instytucję, jak i poszczególnych pracowników. Nauczyli się także ścieżek kontaktowania się w określonych sprawach. Istotne są także stosowane i udoskonalane z biegiem czasu rozwiązania w zakresie wykorzystywanych środków i kanałów komunikacji, m.in. dobrze przemyślana architektura strony internetowej COPE:

*Śledzimy stronę ministerstwa oraz Centrum Obsługi Projektów i informacje o naborach pojawiają się (...). Tutaj nie ma żadnych problemów.
(IDI – beneficjenci FAMI)*

Beneficjenci podkreślają również, że w przypadku naboru zamkniętego otrzymują dodatkowo informację pisemną – na tyle wcześnie, by zdążyć z przygotowaniem wniosku.

Ponadto, jak zauważają badani, COPE wspiera ich także w przypadku pojawiających się pytań odnośnie do np. zapisów dokumentacji konkursowej. Beneficjenci chętnie kontaktują się z pracownikami COPE w celu uzyskania informacji lub porady albo rozwiania wątpliwości, które pojawiały się na etapie przygotowania projektów:

⁶ <https://www.gov.pl/attachment/934471bc-c1f5-42dd-8f4d-a7e389c6ad53> (dostęp: 26.02.2024 r.).

Wszelkie wątpliwości, pytania czy problemy, były rozwiązywane na bieżąco, nigdy nie byliśmy pozostawieni sami sobie i zawsze mieliśmy wsparcie i czuliśmy się zaopiekowani.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI

Należy zatem uznać, że beneficjenci FAMI są dobrze poinformowani i posiadają wsparcie ze strony IP na etapie wnioskowania.

O ile system informacji i promocji, jak również współpraca z IP, oceniane są jednoznacznie pozytywnie, o tyle kolejny element systemu zarządzania i kontroli Programu, tj., rozwiązania teleinformatyczne stosowane w Programie, ma już znacznie bardziej zróżnicowane oceny.

Na potrzeby wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w perspektywie finansowej 2021-2027 wykorzystywany jest system teleinformatyczny CST 2021, który obejmuje kilka aplikacji (w tym WOD2021, SL2021, SM EFS oraz BK2021)⁷.

Beneficjenci FAMI na razie mieli okazję korzystać z systemu przede wszystkim w zakresie przygotowywania wniosków i aplikowania o środki. Procedurę aplikacyjną realizowaną za pośrednictwem CST 2021 – WOD2021 oceniają pozytywnie. Zarazem jednak wyrażają obawy o to, jak funkcjonować będzie sprawozdawczość na etapie realizacji:

Nasze doświadczenie jest pozytywne, skraca się tutaj papierologia, tych papierów jest mniej, jest to bardziej zdigitalizowane, natomiast jest to nowy program, musimy się z nim poznać. Charakter naszych projektów (...) jest specyficzny i miejmy nadzieję, że system udźwignie (...) i wszystko będzie dobrze.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI

Wszelkie obawy wynikają przede wszystkim z nieznamomości systemu. Beneficjenci spodziewają się trudności w obsłudze, konieczności rozpoznania nowych funkcjonalności itp.

Jednym z problemów zdaniem beneficjentów może być brak odpowiednich rozwiązań w zakresie wprowadzania danych do aplikacji SL2021 w przypadku projektów, które realizowane są częściowo przez jednostki podległe. W związku z brakiem możliwości wprowadzania danych dotyczących działań realizowanych przez te jednostki bezpośrednio do systemu (aplikacji) konieczne jest wypracowanie innych sposobów raportowania:

Mamy zamiar robić to w ten sposób, że [jednostki podległe] (...) będą nam raportować w wersji papierowej, a my już później będziemy to scalać, weryfikować i przekładać na system.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI

Takie rozwiązanie wpływa na obniżenie wydajności systemu, generuje także dodatkowe obciążenia administracyjne po stronie beneficjentów, którzy podkreślają, że będą musieli pracę związaną z dokumentacją wydatków w projekcie wykonywać niejako podwójnie.

⁷ <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/system-teleinformatyczny-w-perspektywie-finansowej-2021-2027-w-ramach-obsługi-funduszu-europejskiego-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027-ferc> (dostęp: 27.02.2024 r.).

Pewnym zagrożeniem dla wydajności systemu zarządzania i kontroli może być niewystarczający potencjał kadrowy, zwłaszcza w obecnej – początkowej – fazie wdrażania. Jak wskazuje respondent – przedstawiciel realizatora FAMI:

To jest nasz kłopot, bo w tej chwili do zarządzania trzema nowymi funduszami, a kończymy jeszcze te z poprzedniej perspektywy, zespół jest taki sam. Ktoś był zatrudniony, ktoś niestety potem odchodził z pracy, więc te zasoby kadrowe były dosyć małe, (...) rozpoczynając prace nad nowymi funduszami, 3, 4 lata temu, już wtedy sygnalizowaliśmy, że jest nas za mało. Tworzenie nowych zapisów, nowych funduszy będzie wymagało bardzo dużo pracy, ale dopiero od niedawna możemy zatrudnić jeszcze kilka osób do tych działań.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI

Ocena systemu zarządzania i kontroli ze strony beneficjentów FAMI jest pozytywna, system jest sprawny, jednak występują takie elementy, które obniżają jego wydajność. Wśród nich najważniejszym są rozwiązania teleinformatyczne przewidziane do stosowania na etapie realizacji projektów. Jednocześnie należy podkreślić, że Program FAMI został zatwierdzony w dniu 12 grudnia 2022 r., skutkiem czego jest brak obecnie informacji nt. postępów w osiąganiu celów Programu, Nie jest możliwa zatem ocena stopnia realizacji założonych wskaźników, a także innych czynników decydujących o wydajności systemu zarządzania i kontroli, jak np. szybkość podpisywania umów o dofinansowanie oraz w dalszej kolejności – weryfikowania i rozliczania wniosków o płatność.

10. W jakim stopniu możliwe są dalsze uproszczenia w ramach wdrażania Funduszu? W jaki sposób?

Dalsze uproszczenia w ramach wdrażania Funduszu mogą dotyczyć kilku aspektów:

- 1) kwartalnej sprawozdawczości państwowych jednostek budżetowych – przygotowanie takich kwartalnych rozliczeń jest dla tych jednostek czasochłonne, warto zatem rozważyć możliwe uproszczenia tego procesu (ograniczenie zakresu przekazywanych danych do niezbędnego minimum) lub jego automatyzację;
- 2) funkcjonalności CST 2021 po stronie realizatorów (IP) – przedstawiciele IP wskazują na niedostateczny zakres informacji gromadzony przez CST:

system (...) nie gromadzi wszystkich danych, które nam są potrzebne do pracy. W związku z tym, zamiast tak jak do tej pory, mieć kanał komunikacji i jeden system, kanał komunikacji z beneficjentami (...) będziemy teraz mieli dwa systemy informatyczne. Tworzymy właśnie lokalny system informatyczny, żeby gromadzić te informacje, które są nam potrzebne, a których nie ma w CST.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI

W tym kontekście uproszczenie polegałoby na rozszerzeniu systemu CST o moduł, który pozwoliłby na zebranie wszystkich informacji niezbędnych IZ/IP do sprawnego wdrażania funduszu.

Realizatorzy (przedstawiciele IZ/IP) dostrzegają także inne możliwości dalszego uproszczenia określonych mechanizmów, poprawiających sprawność procesu realizacji projektów po stronie beneficjentów. Wśród propozycji jest przyjęcie uproszczonej metody rozliczania projektów:

Konsultujemy ze sobą w ostatnich miesiącach kwestie możliwości wykorzystania uproszczonej metody rozliczania Organizacji do spraw Migracji, bo taka metoda się pojawiła.

Źródło: wywiad pogłębiany z realizatorem FAMI

Zarówno beneficjenci, jak przedstawiciele IZ/IP podkreślają, że bardziej precyzyjne propozycje w zakresie ewentualnych uproszczeń będą możliwe do wskazania na dalszym etapie wdrażania Funduszu, tj., realizacji i sprawozdawania projektów w obecnej perspektywie finansowej.

D. Spójność

11. Do jakiego stopnia Fundusz jest spójny z inicjatywami wspieranymi w swoim obszarze polityki (azyl, migracje i integracja), w szczególności w ramach Instrumentu Tematycznego, przy wykorzystaniu różnych trybów wdrażania

Spójność z interwencją FAMI wykazują inicjatywy finansowane z **Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021** w ramach Programu „Sprawy wewnętrzne” dla obszaru tematycznego nr 18 „Azyl i Migracja”. Okres realizacji części projektów przypadają na lata 2021-2024. Celem Programu było wsparcie funkcjonowania krajowych systemów zarządzania azylem i migracją oraz zapewnienie prawa do ubiegania się o azyl, m.in. poprzez:

- wsparcie dla krajowych systemów zarządzania azylem i migracją, w tym dobrowolnymi powrotami;
- usługi wspierające osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy w korzystaniu z praw podstawowych (pomoc psychologiczna i prawna, udzielanie kompleksowych informacji migrantom i osobom ubiegającym się o azyl);
- działania w obszarze dobrowolnych powrotów, w tym przede wszystkim szkolenia, warsztaty dla funkcjonariuszy oraz dla pracowników mających bezpośredni kontakt z migrantami;
- pomoc dla małoletnich bez opieki i innych grup o specjalnych potrzebach.

W ramach Programu wdrożono m. in. projekt „Chronimy dzieci, w tym dzieci bez opieki ubiegające się o azyl”, realizowany przez Urząd ds. Cudzoziemców w latach 2021-2023⁸. Ponadto, do końca kwietnia 2024 r. realizowany będzie projekt „Zwiększanie efektywności działań w dziedzinie dobrowolnych powrotów”, którego liderem jest Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, natomiast partnerami – Komenda Główna Straży Granicznej oraz Urząd ds. Cudzoziemców⁹. Projekty te są **spójne z celami i działaniami FAMI**, przede wszystkim w kwestii **poprawy efektywności i jakości systemu zarządzania migracją i azylem**.

FAMI daje nam możliwość prowadzenia szkoleń w temacie powrotów, Norweski Mechanizm Finansowy dał nam możliwość również oferowania szkoleń w zakresie

⁸ Projekt „Chronimy dzieci, w tym dzieci bez opieki ubiegające się o azyl”, (dostęp 11.03.2024).

⁹ Zwiększanie efektywności działań w dziedzinie dobrowolnych powrotów NMF/PA18/015 - Urząd do Spraw Cudzoziemców - Portal Gov.pl (www.gov.pl), (dostęp 11.03.2024).

kontroli legalności pobytu, kontroli legalności zatrudnienia, to jest bardzo szeroki obszar i tutaj są duże potrzeby z naszej strony, żeby szkolić ludzi w tym temacie.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Należy spodziewać się, iż projekty wdrażane w ramach FAMI **będą spójne także z działaniami finansowanymi z kolejnej edycji NMF**, która zostanie uruchomiona w 2024 r. Działania te będą dotyczyły szkoleń, warsztatów i wizyt studyjnych dotyczących migracji. Ponadto, projekty realizowane w ramach FAMI będą spójne z działaniami wynikającymi z umów grantowych z Frontex.

Działania finansowane z FAMI w ramach programu krajowego są także potencjalnie spójne z działaniami realizowanymi w ramach działań unijnych (ang. *union actions*) **Instrumentu Tematycznego**, tj., dodatkowej puli środków przyznawanych przez Komisję Europejską mających na celu finansowanie projektów ukierunkowanych na wspieranie działań ponadnarodowych dotyczących azylu, migracji i integracji. W 2023 r. ogłoszono i przeprowadzono nabór wniosków na finansowanie projektów dotyczących wspierania działań ponadnarodowych w dziedzinie azylu, migracji i integracji (AMIF-2023-TF2-AG-CALL), w ramach którego można było ubiegać się o finansowanie działań obejmujących 6 obszarów tematycznych:

- promowanie programów sponsoringu społecznego integracji osób potrzebujących ochrony;
- integracja i włączenie na poziomie regionalnym i lokalnym;
- wsparcie integracji w edukacji dzieci i młodzieży;
- wielostronne inicjatywy na rzecz integracji migrantów na rynku pracy;
- promowanie uzupełniających się ścieżek związanych z pracą;
- ponadnarodowe działania wspierające państwa członkowskie w zakresie ochrony migrujących dzieci.

W wyniku naboru dofinansowano kilka projektów, w których partnerami były polskie instytucje i organizacje. Projekty te są spójne z kierunkami wsparcia FAMI w dziedzinie zarządzania migracją oraz integracji cudzoziemców.

W ramach obszaru Integracja i włączenie na poziomie regionalnym i lokalnym dofinansowanie otrzymał projekt „Consolidating, innovating and disseminating effective integration practices in Europe”, którego liderem jest sieć Eurocities, a jednym z partnerów – Gmina Lublin. Projekt dotyczy wspierania władz lokalnych w zwiększaniu skuteczności ich strategii integracyjnych migrantów i uchodźców poprzez trzy tematyczne obszary współpracy obejmujące środki wczesnej integracji na rynku pracy, lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego, aby pomóc uchodźcom i innym nowo przybyłym w usamodzielnieniu się, a także Punkty Kompleksowej Obsługi (One Stop Shop)¹⁰.

W ramach obszaru Wsparcie integracji w edukacji dzieci i młodzieży dofinansowanie otrzymał projekt „ACT and connect for INtegration: language learning & cultural awareness”, którego partnerami są Uniwersytet Jagielloński oraz Fundacja Wspierania Kultury i Języka Polskiego im. Mikołaja Reja. Projekt ma na celu wsparcie i wzmocnienie integracji i włączenia dzieci i młodzieży ze środowisk migracyjnych do systemu edukacji państw przyjmujących poprzez połączenie wiedzy specjalistycznej z siedmiu

¹⁰ [Funding & tenders \(europa.eu\)](https://europe.eu/funding), (dostęp 12.03.2024).

krajów europejskich, a także poprzez konsolidację powiązań między uniwersytetami i organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w działania dotyczące migracji i edukacji.

Z kolei, w ramach obszaru Ponadnarodowe działania wspierające państwa członkowskie w zakresie ochrony migrujących dzieci, finansowanie otrzymał projekt „Empowering guardianship systems to improve the guidance of UAC”, którego partnerem jest Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. Projekt jest odpowiedzią na potrzebę wzmocnienia wsparcia oferowanego opiekunom dzieci migrujących bez opieki w Grecji, we Włoszech, w Polsce, na Cyprze, w Chorwacji i w Belgii. Ulepszenie systemów opieki zostanie osiągnięte poprzez transnarodową wymianę doświadczeń, wzajemne uczenie się oraz poprzez ukierunkowany transfer wiedzy z Holandii.

Ponadto, w ramach Instrumentu Tematycznego polskim instytucjom przyznano także środki w ramach tzw. specific actions (działań szczególnych). Wsparcie otrzymały dwa projekty – „Together to Independence” oraz „Improving reception conditions for applicants for international protection in Poland”. Pierwszy z nich dotyczy wsparcia obywateli Ukrainy w samodzielnym funkcjonowaniu w Polsce przez okres średnio 9 miesięcy, rozwijaniu większej zaradności osobistej i przywracaniu niezależności, m.in. poprzez niwelowanie barier językowych. Celem drugiego jest modernizacja i wyposażenie ośrodków dla cudzoziemców. Oba projekty wpisują się w założenia FAMI i po ostatecznej akceptacji zostaną włączone do Programu Krajowego.

Działaniami spójnymi z Interwencją FAMI są także **przedsięwzięcia realizowane we współpracy polskich służb zarządzających migracją i azylem z Państwami Trzecimi**, w ramach których strona polska przekazuje partnerom swoją wiedzę i doświadczenie poprzez wizyty studyjne, wspólne szkolenia i konferencje organizowane w przedstawicielami służb odpowiadających za ochronę granic i zarządzanie migracją. Tego rodzaju współpraca prowadzona jest m. in. z przedstawicielami służb Ukrainy, Iraku czy Wietnamu. Ponadto, Urząd ds. Cudzoziemców realizuje projekty dotyczące wymiany doświadczeń w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej (np. w kwestii procedury przyjmowania uchodźców, szeroko rozumianej detencji, funkcjonowania systemów informatycznych czy włączania do systemu edukacji dzieci uchodźczych).

Dodatkowo należy wskazać na spójność FAMI z **działaniami finansowanymi ze środków budżetu państwa** realizowanymi na mocy obowiązku ustawowego przez Straż Graniczną (zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji m. in. poprzez kontrolę legalności pobytu i zatrudnienia oraz rozpoznawanie, analizowanie i zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją, pomoc w dobrowolnym powrocie i organizowanie powrotu przymusowego), Urzędy Wojewódzkie (wydawanie decyzji o legalności pobytu), Urząd ds. Cudzoziemców (nadawanie i pozbawianie cudzoziemców ochrony międzynarodowej, azylu i ochrony czasowej, rozpatrywanie odwołań w sprawach legalizacji pobytu i zobowiązania do powrotu, prowadzenie systemów informatycznych dotyczących migracji) oraz Państwową Inspekcję Pracy (kontrolę i działania prewencyjne dotyczące legalności zatrudnienia). Ponadto, wsparcie dla uchodźców z Ukrainy, którzy wjechali do Polski po 24 lutego 2022 r. finansowane jest z **Funduszu Pomocy na uchodźców wojennych z Ukrainy**, ustanowionego na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W ramach Funduszu finansowane jest m.in. zapewnienie obsługi punktów recepcyjnych, wypłata świadczeń rodzinnych, wychowawczych z pomocy społecznej dla uchodźców z Ukrainy, opieka medyczna oraz wsparcie jednostek samorządu

terytorialnego w zakresie edukacji. Część środków, jakimi dysponuje Fundusz, przekazana została przez KE w ramach tzw. **pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI** – w 2022 r. w ramach tychże działań przyznano Polsce ok. 68 mln euro (oprócz tego przekazano dodatkowe wsparcie w ramach IZGW w wysokości ponad 76 mln euro)¹¹. Szacowana wartość środków niezbędnych do pokrycia wydatków związanych ze świadczeniami dla uchodźców z Ukrainy w I półroczu 2024 r. to ponad 6 mld zł¹².

W przypadku działań integracyjnych, cudzoziemcy, którzy otrzymali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mogą skorzystać z pomocy realizowanej przez okres do 12 miesięcy w ramach tzw. **indywidualnego programu integracji (IPI)**. Pomoc w ramach IPI udzielana jest na podstawie wniosku złożonego do starosty, za pośrednictwem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Ponadto, wsparcie dla cudzoziemców świadczone jest w dwóch **Centrach Integracji Cudzoziemców**, które zostały utworzone w ramach projektu „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – Pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców” sfinansowanego ze środków FAMI 2014-2020. Działania integracyjne prowadzone w Centrach skierowane są do obywateli państw trzecich w zakresie integracji ze społeczeństwem polskim, m. in. poprzez porady z zakresu rynku pracy, naukę języka polskiego, asystę kulturową oraz porady specjalistyczne (np. prawne, psychologiczne)¹³. Wspieranie dalszego rozwoju sieci Centrów Integracji Cudzoziemców w całej Polsce przewidziano w ramach FAMI 2021-2027.

Ponadto, dodatkowe środki wspierające polskie służby odpowiedzialne za zarządzanie migracją udostępniane są także w ramach **Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025** (m in. wydatki na sprzęt i wyposażenie osobiste funkcjonariuszy, inwestycje budowlane, wzmocnienie etatowe służb mundurowych, wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy).

12. W jakim stopniu Fundusz jest spójny z innymi źródłami finansowania UE (w tym z innymi funduszami w dziedzinie spraw wewnętrznych), a w szczególności z działaniami zewnętrznymi UE?

W ramach Programu FAMI założono, że działania będą spójne z działaniami podejmowanymi w ramach Polityki Spójności, w tym, w szczególności, z Europejskim Funduszem Społecznym +. Założono, że EFS+ będzie uzupełniał FAMI poprzez działania skierowane na integrację (w tym także na rynku pracy) i zatrudnianie OPT oraz wsparcie dzieci OPT zaraz po ich przyjeździe. Z kolei, w odniesieniu do EFRR zaplanowano, że fundusz ten będzie uzupełniał działania FAMI np. poprzez zapewnienie wsparcia dla (tymczasowej) infrastruktury przyjmowania, mieszkań socjalnych lub infrastruktury społecznej dla migrantów, uchodźców i osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią. Założono, że komplementarność będzie zachodzić w szczególności pomiędzy działaniami EFS+ a CS2 Legalna migracja i integracja realizowanym w ramach FAMI.

Analiza dokumentów¹⁴ programów krajowych i regionalnych współfinansowanych ze środków EFS+ oraz EFRR pokazuje, że założenia dotyczące komplementarności FAMI oraz funduszy spójności mają

¹¹ [Prawie 700 mln zł z UE na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl), (dostęp 12.03.2024).

¹² [Fundusz Pomocy na Uchodźców wojennych z Ukrainy](https://www.gov.pl) (dostęp 20.03.2024).

¹³ [FAMI - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl), (dostęp 07.03.2024).

¹⁴ SZOP, FE, FERS.

swoje odzwierciedlenie we wdrażaniu obu interwencji. Działania FAMI są spójne z Celem Priorytetowym 4 Umowy Partnerstwa tj. Europa o silniejszym wymiarze społecznym¹⁵. Najsilniejsze powiązanie zidentyfikowano z CP4.I Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów. W ramach CP4.I na poziomie krajowym założono wypracowanie standardu obsługi cudzoziemców przez publiczne służby zatrudnienia, a także wdrożenie narzędzi dostarczających kompleksowych informacji o zasadach zatrudniania i pracy w Polsce¹⁶. Z kolei na poziomie regionalnym zakres działań w ramach CP4.I jest zróżnicowany. Interwencja w ramach CP4.I będzie/jest wdrażana w ramach 15 programów regionalnych¹⁷.

W podstawowym zakresie wsparcie w ramach CP4.I skierowane jest na integrację społeczną i zawodową, która obejmuje przede wszystkim: doradztwo, poradnictwo, mentoring; szkolenia zawodowe; szkolenia dla pracodawców; kursy języka polskiego (w tym specjalistyczne); poradnictwo obywatelskie, prawne, psychologiczne, antydyskryminacyjne; działania integrujące obywateli państw trzecich oraz społeczeństwo przyjmujące; asystę kulturową w kontaktach z instytucjami; wspieranie rozwoju osób pracujących z obywatelami państw trzecich, a także budowanie potencjału instytucjonalnego i wzmacnianie współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz OPT. W tym obszarze interwencje na poziomie regionów uzupełniają CS2 FAMI o komponent związany z integracją zawodową.

W większości regionów zaplanowano także utworzenie/wsparcie funkcjonowania Centrów Integracji Cudzoziemców (CIC) oraz wsparcie w poszukiwaniu mieszkania. Koncepcja i pilotaż CIC zostały wypracowane w ramach dwóch projektów: „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce” oraz „Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce – etap II – pilotaż Centrów Integracji Cudzoziemców” współfinansowanych z środków PK FAMI na lata 2014-2020¹⁸. Obecnie CIC współfinansowane są z środków UE na poziomie regionalnym, a więc udało się zachować spójność pomiędzy FAMI a FE na lata 2021-2027. Warto wspomnieć, że w ramach FAMI realizowanego w perspektywie finansowej 2021-2027 na poziomie krajowym planowane są szkolenia dla pracowników organizacji pozarządowych związanych z CIC¹⁹. Planowane są także działania informacyjne skierowane do NGO, które następnie będą docierać do odbiorców ostatecznych CIC. Z poziomu krajowego, tj., w ramach FAMI prowadzone są także działania informacyjno-promocyjne dotyczące CIC skierowane do marszałków województw. W planach jest także ogłoszenie konkursu na tworzenie i funkcjonowanie CIC, które będą współfinansowane z budżetu FAMI.

¹⁵ Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce, Warszawa, 30 czerwca 2022

¹⁶ Działania realizowane będą w ramach FERS. Pierwsze nabory dotyczące rozwoju systemu obsługi cudzoziemców przez publiczne służby zatrudnienia oraz wspierania procesów zarządzania migracjami zarobkowymi zaplanowano na czerwiec 2024 r.

¹⁷ Z wyjątkiem programu Fundusze Europejskie dla Podlaskiego 2021-2027, w którym działania na rzecz integracji społecznej obywateli państw trzecich wdrażane są w ramach CP4.H - Wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji.

¹⁸ Projekty były realizowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w partnerstwie z samorządami województw opolskiego i wielkopolskiego. Na podstawie „Wytycznych dotyczących tworzenia Centrów Integracji Cudzoziemców”.

¹⁹ Na podstawie IDI.

W nieco szerszym zakresie, w ramach CP4.I oferowane są także usługi społeczne dla osób ze szczególnymi potrzebami i ich rodzin, w szczególności mieszkania wspomagane np. w programie Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska (FEDS), Fundusze Europejskie dla Opolskiego (FEOP). W ten sposób wsparcie UE na poziomie regionalnym uzupełnia działania FAMI, w ramach których nie przewidziano usług w postaci mieszkań wspomaganych czy też mieszkań socjalnych. Kwestia usług mieszkaniowych dla OPT została rozwinięta w dalszej części niniejszego rozdziału, gdyż usługi te są współfinansowane także z innych celów priorytetowych. Ponadto, w niektórych regionach organizowane są staże zawodowe dla OPT, szczególnie dla uchodźców np. w ramach FEDS, Funduszy Europejskich dla Podkarpacia (FEPK) czy też wsparcie w zakresie nostryfikacji dyplomów i potwierdzania kwalifikacji i umiejętności np. w ramach FEDS, FEOP, Funduszy Europejskich dla Pomorza Zachodniego (FEPZ). W niektórych programach regionalnych, np. FEOP, FEPK, Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza (FEKP), Fundusze Europejskie dla Lubuskiego (FELU), zaplanowano także kompleksowe wsparcie rodzin m.in. zajęcia pozalekcyjne dla dzieci; finansowanie dostępu do rekreacji i miejsc spędzania wolnego czasu; kolonie, półkolonie dla dzieci; pomoc psychologiczna; zajęcia wyrównawcze w szkołach oraz dostosowanie placówek systemu oświaty i ośrodków wychowania przedszkolnego do potrzeb dzieci z rodzin obywateli państw trzecich.

Należy zwrócić uwagę także na inne CP EFS+, które są spójne z CS2 FAMI tj. CP4.E²⁰, CP4.F²¹, CP4.K²². Niektóre działania zaplanowane w ramach ww. CP nie są skierowane jedynie do migrantów, ale obejmują tę grupę w ramach szerszych działań np. skierowanych do dzieci ze specjalnymi potrzebami.

W ramach CP4.E w programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS) zaplanowano działania edukacyjne dla kadr systemu oświaty i JST m.in. w zakresie aktualnej wiedzy o procesach uczenia się i nauczania (w tym dzieci i młodzieży z doświadczeniem migracyjnym) oraz kursy języka polskiego dla nauczycieli z Ukrainy. Podobne działania zaplanowano także w ramach FELU, tj., podnoszenie kompetencji doradców zawodowych i edukacyjnych do pracy z dziećmi, których rodzice są migrantami. Warto zaznaczyć, że wsparcie dla pracowników oświaty wspierających proces integracji

²⁰ Poprawa jakości, poziomu włączenia społecznego i skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz ich powiązania z rynkiem pracy – w tym przez walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, w celu wspierania nabywania kompetencji kluczowych, w tym umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, oraz przez wspieranie wprowadzania dualnych systemów szkolenia i przygotowania zawodowego.

²¹ Wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

²² Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej.

²² Załącznik III pkt. 3 l) do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji. szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej.

obywateli państw trzecich może być także realizowane w ramach FAMI, a zatem jest potencjał, aby działania te wzmocniły swoje efekty i doprowadziły do synergii.

Elementem interwencji realizującej CP4.F na poziomie krajowym (FERS) będą działania na rzecz poradni psychologiczno-pedagogicznych, tj. szkolenia i wsparcie w zakresie pracy z dziećmi i ich rodzicami oraz innymi dorosłymi przybyłymi z Ukrainy, wsparcie osób z doświadczeniem migracyjnym i uchodźczym, wsparcie nauki języka ukraińskiego oraz tworzenie grup wymiany doświadczeń pomiędzy poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, szkołami, przedszkolami polskimi i ukraińskimi. Z kolei w 12 programach regionalnych zaplanowano działania skierowane do nauczycieli szkół i przedszkoli oraz samych dzieci, których opiekunowie są migrantami. Projekty realizowane na rzecz nauczycieli będą obejmować przede wszystkim doskonalenie zawodowe w zakresie umiejętności i kompetencji niezbędnych do pracy z dziećmi ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym z doświadczeniem migracji. Z kolei projekty, których odbiorcami są dzieci będą skupiały się na podnoszeniu ich umiejętności językowych, adaptacji kulturowej, szeroko pojętych działaniach integracyjnych skierowanych do wszystkich uczniów szkół, do których uczęszczają dzieci z doświadczeniem migracyjnym. W ten sposób działania inicjowane w ramach FAMI, tj., promowanie wzajemnych stosunków i dialogu między obywatelami państw trzecich, społeczeństwem przyjmującym i organami publicznymi, w tym w drodze konsultacji z obywatelami państw trzecich oraz dialogu międzykulturowego i międzywyznaniowego²³ znajdują swoje odzwierciedlenie i są kontynuowane na poziomie lokalnym.

W ramach CP4.K w programach regionalnych założono, że migranci będą jedną z grup objętych wsparciem w ramach usług społecznych i zdrowotnych, które kierowane są do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji np. zagrożonych ubóstwem. W ten sposób wsparcie na poziomie regionalnym jest uzupełnieniem dla działań FAMI skierowanych do grup wymagających szczególnego traktowania²⁴.

Odnotowano także spójność pomiędzy działaniami FAMI a trzema CP realizowanymi z środków EFRR w programach regionalnych tj. CP4.III²⁵, CP4.II²⁶ oraz CP4.IV²⁷. W ramach CP4.III w trzech programach²⁸ możliwe jest prowadzenie robót budowlanych i wyposażenie infrastruktury społecznej na rzecz integracji społeczno-gospodarczej OPT, w tym migrantów. Zaznaczono, że działania te powinny być prowadzone w powiązaniu z działaniami EFS+ w ramach rozwoju usług społecznych i zdrowotnych (CP4.K) oraz w ramach działań skierowanych do obywateli państw trzecich (CP4.I). Elementem

²³ Załącznik III pkt. 3 l) do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

²⁴ Ibidem. pkt. a-m.

²⁵ Wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne.

²⁶ Poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury, w tym poprzez wspieranie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz online.

²⁷ Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne.

²⁸ Fundusze Europejskie dla Lubuskiego, Fundusze Europejskie dla Lubelskiego, Fundusze Europejskie dla Łódzkiego.

interwencji realizującej CP4.III może być także rozbudowa/przebudowa/adaptacja infrastruktury mieszkaniowej przeznaczonej dla migrantów. Z kolei w województwie opolskim i podkarpackim realizowana jest interwencja w ramach CP4.II, które zakłada inwestycje mające na celu przystosowanie placówek oświatowych do potrzeb różnych grup, w tym osób z rodzin migranckich. Inwestycje te polegają przede wszystkim na dofinansowaniu infrastruktury sal do nauki języka, świetlic oraz innych miejsc integracji dzieci, rodziców i społeczności szkolnej. Ponadto, jeden region, tj., województwo zachodniopomorskie wdraża CP4.IV, który wprost zakłada tworzenie infrastruktury mieszkaniowej dla migrantów, uchodźców i osób objętych ochroną międzynarodową lub ubiegających się o nią. Ponadto, w ramach tego celu tworzone są także centra wielokulturowe i hostele dla OPT. Wobec tego, fundusz EFRR jest uzupełnieniem dla działań FAMI, które w obszarze mieszkalnictwa zapewniają poprawę warunków mieszkalnych, ale w sieci ośrodków przeznaczonych dla OPT.

Podsumowując, większość działań realizowanych w ramach programów krajowych oraz regionalnych EFS+ jest spójna z przedsięwzięciami podejmowanymi w ramach FAMI. Warto zaznaczyć, że niektóre działania mogą być realizowane zarówno w ramach FAMI, jak i polityki spójności, np. wsparcie w zakresie uznawalności dyplomów i kwalifikacji zdobytych w krajach pochodzenia, działania wzmacniające zaangażowanie władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych, działania kierowane do społeczeństwa przyjmującego czy też skierowane do pracowników oświaty. Działania te mają szansę wzmocnić swoje efekty i doprowadzić do synergii.

E. Unijna wartość dodana

13. W jakim stopniu Fundusz generuje wartość dodaną dla UE?

Europejska wartość dodana (z j. ang. *European Added Value*, EAV) jest coraz bardziej istotnym kryterium, które pozwala na dokonanie oceny zasadności podjętych działań finansowanych z budżetu UE. EAV oznacza dodatkową wartość, która została uzyskana dzięki temu, że dane działanie zostało sfinansowane z budżetu UE, a nie z budżetów poszczególnych państw członkowskich. Dodatkowa wartość generowana jest poprzez ustalenie jednolitych ram działania, co doprowadza do dążenia do tego samego celu, a także może wpłynąć na powstanie efektu skali. Również w ramach sprawozdań z realizacji Funduszu EAV definiowana jest jako *generowanie rezultatów wykraczających poza to, co zostałoby osiągnięte przez państwa członkowskie działające samodzielnie*²⁹.

EAV generowana jest na kilku poziomach, uwzględniając m.in. wpływ na zmniejszenie nierówności społecznych, wspólne ponoszenie kosztów działań przez UE i państwa członkowskie, czy też spójne podejście do realizacji celów UE. Jest to jednocześnie wartość niejednoznaczna, trudna do zbadania z uwagi na swoją współzależność (nie jest wiadome, jaka skala efektów wystąpiłaby, gdyby państwa członkowskie UE w pojedynkę realizowały dane działania). Analizując dostępne opracowania dotyczące EAV, Zespół Badawczy doszedł do wniosku, że w ramach FAMI najistotniejsze kwestie, które należy zbadać oceniając generowanie wartości dodanej to:

²⁹ Roczne sprawozdanie z wykonania dotyczących Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, które państwa członkowskie przedkładają Komisji zgodnie z art. 35 rozporządzenia (UE) 2021/1147, 1 stycznia 2021-30 czerwca 2022, s. 4.

1. wdrożenie przepisów UE do polskiego porządku prawnego;
2. wystąpienie korzyści skali;
3. współpraca transgraniczna w celu poznania najlepszych praktyk oraz procesów decyzyjnych w innych państwach;
4. uwzględnienie w działaniach zagrożeń i wyzwań o charakterze transgranicznym;
5. sieciowanie współpracy w ramach Funduszu – zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Wartość dodana może dotyczyć zróżnicowanych grup. W przypadku FAMI priorytetową grupą, w stosunku do której identyfikuje się wartość dodaną, są **beneficjenci końcowi projektów (odbiorcy działań projektowych)**.

W sprawozdaniu z realizacji wskazano, że ze względu na zatwierdzenie Programu FAMI 12 grudnia 2022 r. *dotychczas nie były prowadzone działania w państwach trzecich lub dotyczące państw trzecich*³⁰. Ocena EAV może zatem nastąpić poprzez odwołanie do wiedzy eksperckiej członków Zespołu Badawczego i oceny przez nich potencjalnego wpływu Funduszu na poszczególne aspekty wchodzące w skład EAV.

EAV z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego

Na podstawie dotychczasowych rezultatów wdrażania FAMI w latach 2014-2020 można stwierdzić, że głównym efektem, który będzie niosła za sobą EAV wynikająca z FAMI w obecnej perspektywie finansowej (2021-2027) jest zapewnienie małodzieńskim przybywającym do Polski cudzoziemcom bezpiecznego środowiska, w którym mogą oni funkcjonować; poczucie komfortu i bezpieczeństwa przebywania w Polsce jest też ważnym efektem, który notuje się u osób dorosłych. Z punktu widzenia migrantów ważne jest także podejmowanie pracy zgodnej z predyspozycjami, doświadczeniem i wykształceniem. Następuje więc odejście od obrazu OPT jako osoby, która podejmuje się słabo płatnych, nieatrakcyjnych, często fizycznych prac. Sprzyja temu zapoznanie uchodźców z polskim prawodawstwem oraz językiem. Wszystko to wpływa na poczucie samodzielności i samowystarczalności przez uchodźców. Uchodźcom są również oferowane lepsze warunki zakwaterowania, co wpływa na ich poczucie godności. Wskazane czynniki stanowiące wartość dodaną pozwalają na podniesienie godności uchodźcy i jego samopostrzegania, co wpływa na ogólny odbiór sytuacji, w której ten się znalazł.

³⁰ Tamże.

Schemat 2. EAV z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego



Źródło: opracowanie własne.

EAV z punktu widzenia beneficjenta

EAV generowana jest jednak nie tylko względem odbiorców ostatecznych działań projektowych, ale również w odniesieniu do beneficjentów. W tym kontekście należy wskazać na zdobycie nowego doświadczenia przez realizatorów projektów, jak również wzmocnienie zdolności do podejmowania przez dany organ określonych czynności. Dochodzi również do poprawy jakości zarządzania projektami na skutek nowych doświadczeń. Na skutek realizowanych działań zawiązują się nowe partnerstwa, które stanowią przyczynek do realizacji kolejnych działań projektowych. Z czasem dochodzi do poszerzenia spectrum działania przez beneficjentów na skutek zwiększonych zdolności. Na skutek podejmowanych działań następuje też poprawa kompetencji językowych, co wzmacnia jakość kapitału ludzkiego dostępnego na regionalnym rynku pracy. Korzyści są w tym znaczeniu dwustronne – zyskuje nie tylko kapitał ludzki, ale również potencjalni pracodawcy, którzy zatrudniają imigrantów. Odrębną korzyścią jest kwestia współpracy pomiędzy organami polskich władz, a organami z państw trzecich.

Schemat 3. EAV z punktu widzenia beneficjenta

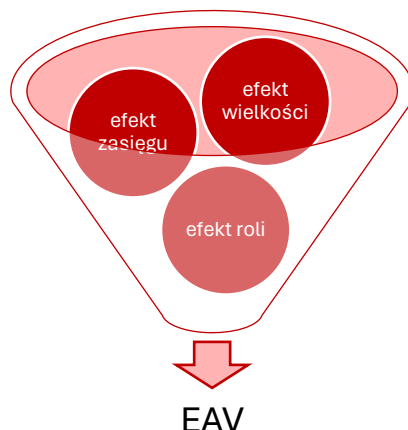


Źródło: opracowanie własne.

Poziomy EAV

EAV w ramach Funduszu może być oceniana przez trzy zasadnicze kryteria, jakimi są **efekt wielkości**, **efekt zasięgu** oraz **efekt roli**.

Schemat 4. Komponenty EAV w ramach FAMI



Źródło: opracowanie własne.

Efekt wielkości obejmuje dodatkowe działania, które zostały podjęte w ramach FAMI i obejmowały dotychczas remonty, modernizacje i doposażenie budynków. Dodatkowo zorganizowano działania, tj., pomoc psychologiczną, kursy językowe, przygotowanie do funkcjonowania na polskim rynku pracy czy działania zmierzające do integracji migrantów generujące wartość dodaną dla odbiorców ostatecznych.

Efekt zasięgu wiąże się z poszerzeniem zakresu osób, do których kierowane jest wsparcie. Gdyby nie interwencja, beneficjenci ostateczni nie otrzymaliby wsparcia. Dodatkowo ze wsparcia skorzystali obywatele Polski jako państwa przyjmującego – w tym znaczeniu należy wskazać na możliwość podnoszenia kompetencji przez pracowników SG jako organów korzystających ze wsparcia w roli beneficjenta.

Efekt roli określa natomiast sposób oddziaływania interwencji na beneficjentów – instytucje i organizacje uprawnione do korzystania z niej. Wsparcie pozwoliło na optymalizację procedur związanych z zapewnieniem obsługi cudzoziemcom. Należy podkreślić szczególną rolę FAMI w tworzeniu EAV w przypadku Polski. Polska stanowi bowiem wschodnią granicę zewnętrzną UE, w związku z tym korzyści wynikające z działań podejmowanych w celu szczegółowym, jakim jest Powrót będą odnosiły wszystkie państwa członkowskie.

Wartość dodana – migracja

W aspekcie migracji wartość dodaną Funduszu stanowią szkolenia dla przedstawicieli państw trzecich. W wywiadach z beneficjentami podkreślana była współpraca m.in. z Ukrainą i Wietnamem.

Szkolimy też przedstawicieli państw trzecich. Chodzi o to, żeby oni, mając naszą wiedzę i doświadczenie, w podobny sposób radzili sobie z migracją, jak my. Dzięki temu, my nie musimy sobie z tymi wyzwaniem tak radzić. Szkolimy bardzo mocno Ukrainę i do momentu wojny, mocno ich szkoliliśmy (...) i oni bardzo mocno czerpali, właśnie z tą nadzieją, że sobie tak będą radzić z cudzoziemcami, którzy

napływają do nich, że my będziemy mieli mniej roboty na granicy. Przyszła wojna i to wszystko się ucięło, ale teraz znowu odbudowujemy to nasze doświadczenie (...).

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Wartość dodana – azyl i integracja

Ponadto, gdyby nie wsparcie, Polska prowadziłaby opisane powyżej działania w bardzo wąskim zakresie. Bardzo prawdopodobne, że pomoc w tym zakresie opierałaby się jedynie na udzielaniu cudzoziemcom ochrony na mocy przepisów krajowych w minimalnym zakresie. Niemożliwe byłoby więc zrealizowanie wszystkich działań otaczających migrantów opieką i wsparciem. Należy wskazać, że bez środków pomoc byłaby na podstawowym poziomie. Potwierdziły to wywiady pogłębione z realizatorami. Wskazywali oni, że w kontekście wojny za wschodnią granicą najistotniejsze są środki na integrację cudzoziemców, którzy od 2022 roku zaczęli masowo przybywać do Polski uciekając przed skutkami konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

Dopóki nie wybuchła pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę to - o ile mi wiadomo - w praktyce nie dysponujemy centralnymi środkami w Polsce, jakimi były poświęcone integracji cudzoziemców środki z FAMI. Polska nie posiadała żadnej polityki, pojawiały się dokumenty programowe, które jednak albo nie miały wymiaru operacyjnego. Na pewno z budżetu nie szły za nimi żadne pieniądze na integrację cudzoziemców, więc FAMI było jedynym źródłem integracji cudzoziemców, plus w obszarze powrotów były bardzo mocnym wsparciem dla Straży Granicznej.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Wywiady dowiodły, że decydujące znaczenie i wartość dodaną w bieżącej sytuacji geopolitycznej FAMI niesie dla integracji cudzoziemców. Podkreślić tu należy wspomniany już uprzednio efekt roli funduszu. W integracji cudzoziemców, m.in. w kontekście kursów językowych, wprowadzenia ich na polski rynek pracy czy do polskiego systemu edukacji – należy upatrywać obecnie największego wyzwania. Jak dowiodły wywiady pogłębione, respondenci w mniejszym stopniu martwili się o kwestie azylu oraz powrotu, na które to działania były zapewnione środki z budżetu państwa (choć, jak wskazywano – nadal były one minimalne względem potrzeb).

Wartość dodana – powrót

Ważnym elementem, który może być wspomniany przez FAMI w perspektywie do 2027 roku jest nawiązanie współpracy z Irakiem. Związane jest to przede wszystkim z kryzysem uchodźczym na granicy z Białorusią. Reżim białoruski od połowy 2021 roku podejmuje proceder mający zdestabilizowanie wschodniej granicy UE na odcinku m.in. polsko-białoruskim poprzez przerzut nielegalnych migrantów z Iraku, Afganistanu i innych państw bliskowschodnich. Chęć nawiązania współpracy z Irakiem stanowi więc reakcję na zaobserwowany problem. Jak ukazuje poniższy cytat, w ramach FAMI udaje się zawiązać zaczątki takiej współpracy, co może dobrze rokować na przyszłość.

Też chcemy współpracować z Irakiem, też z Iraku mamy bardzo dużo cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach i presja ze strony Białorusi jest przeważająca na terenie Iraku. I tutaj też mamy pewne sukcesy, ponieważ państwo zgadza się przyjmować tych cudzoziemców do siebie z powrotem (...). Z początku

było z tym słabo, nie mogliśmy organizować tam lotów czarterowych, teraz ta współpraca się chyba trochę lepiej układa i właśnie na tym polega projekt współpracy międzynarodowej z państwami trzecimi.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

W miarę zmieniających się wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa beneficjenci planują podjąć – na wzór dotychczasowej współpracy i nabytych doświadczeń – współpracę z innymi państwami, tj. Egipt czy Somalia. Współpraca w tym zakresie stanowić będzie reakcję na pojawiające się, na bieżąco identyfikowane i monitorowane zagrożenia.

Podsumowanie

Jak dowiedziono w niniejszym rozdziale, rola FAMI dla Polski, jak też dla całej UE, jest nieoceniona. FAMI tworzy wartość dodaną na trzech poziomach – generując efekt wielkości, zasięgu oraz roli. Skutki zaprzestania finansowania w ramach funduszu byłyby odczuwalne zarówno dla państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań, dla beneficjentów, jak i dla samych ostatecznych odbiorców wsparcia.

Schemat 5. Skutki zaprzestania wdrażania FAMI



ograniczenie środków finansowych na działania dot. azylu, migracji i integracji



niedostępność pomocy prawnej, psychologicznej, medycznej dla migrantów



Zwężenie poziomu stresu i problemów psychicznych wśród uchodźców, zwłaszcza małoletnich

Źródło: opracowanie własne.

Jako państwo leżące na wschodniej granicy zewnętrznej UE Polska ma do odegrania istotną rolę w zakresie zapewniania spójnej polityki migracyjnej UE. W związku z powyższym EAV w ramach FAMI należy ocenić jako wysoką.

Wnioski, sugestie oraz rekomendacje

Mimo iż FAMI znajduje się dopiero w początkowej fazie wdrażania, wartość dodaną funduszu należy ocenić bardzo wysoko. W przypadku braku tego instrumentu w bieżących realiach geopolitycznych (wojna w Ukrainie, duża fala uchodźców ukraińskich w Polsce) zwłaszcza kwestia integracji cudzoziemców stanowiłaby palący problem, na którego rozwiązanie nie byłoby środków finansowych. Wdrażanie Funduszu pozwoli zmniejszyć poziom stresu wśród cudzoziemców i ułatwi im adaptację w polskich realiach, zapewniając niezbędną pomoc osobom przybywającym do Polski.

FAMI został wdrożony z dużym opóźnieniem, gdyż dopiero pod koniec 2022 roku został zatwierdzony polski program. Z tego względu ocena stopnia osiągnięcia celów jest utrudniona. Z uwagi na to, że opóźnienie dotyczyło nie tylko Polski, ale wszystkich krajów zaleca się uczestnictwo Polski w rozmowach z KE na temat zniesienia obowiązku dokonania do końca 2024 roku 10% certyfikowanych wydatków w ramach programu w celu otrzymania dodatkowych środków z rezerwy instrumentu i zastąpienia go obowiązkiem zakontraktowania 10% środków w ramach podstawowej alokacji.

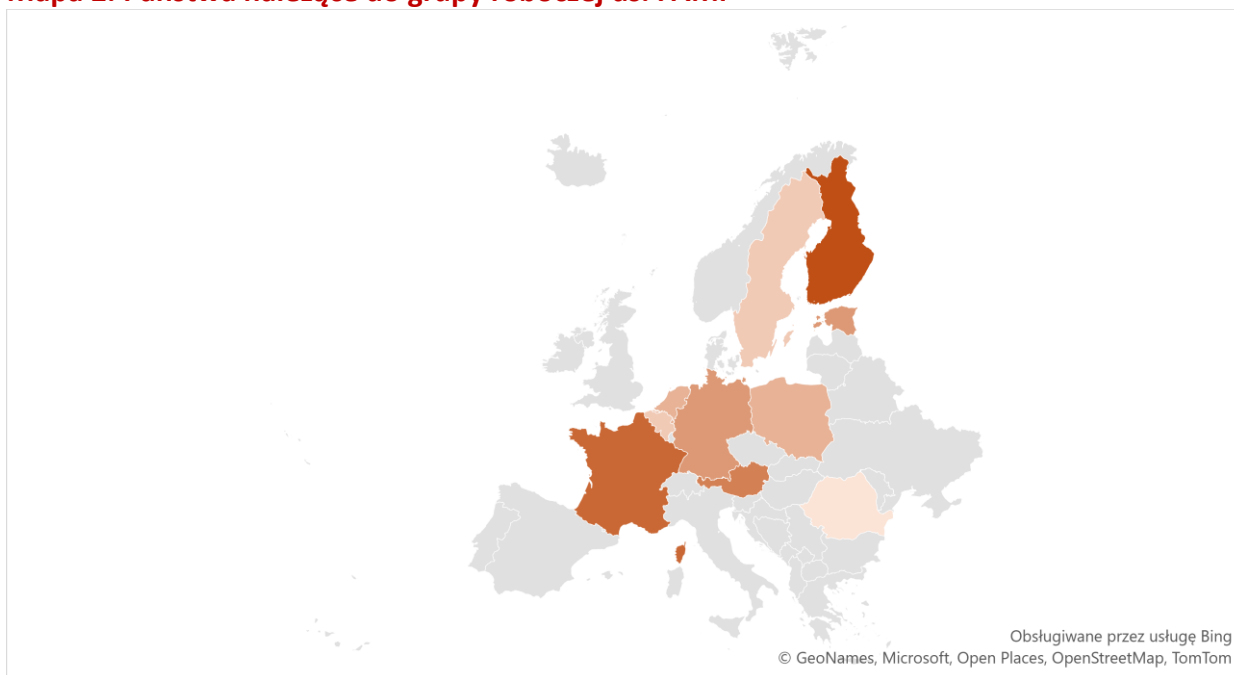
Z analizy wywiadów pogłębionych oraz logiki Programu wynika, iż przewidziane do realizacji w ramach trzech celów szczegółowych FAMI 2021-2027 działania umożliwiają osiągnięcie postawionych w ramach Programu celów. FAMI 2021-2027 umożliwia im realizację skutecznych działań z zakresu azylu, legalnej migracji i integracji oraz powrotu obywateli państw trzecich do ich ojczyzny. Jedyną trudnością, którą udało się ustalić w ramach ewaluacji, jest fakt, że w aktualnej perspektywie finansowej, nie można realizować jednego projektu wpisującego się w kilka celów szczegółowych. Nie jest to jednak trudna bariera do zniwelowania. Beneficjenci są w stanie sprostać temu wyzwaniu, dzieląc większy projekt na kilka mniejszych interwencji.

Największym aktualnie identyfikowanym mankamentem systemu do monitoringu i oceny CST2021 jest to, że system ten nie jest dopasowany do potrzeb Funduszu Azylu i Migracji. Jednakże plusem wprowadzenia CST2021 jest fakt, iż system ten umożliwił cyfryzację całego procesu wnioskowania. Trudności z obsługą nowego systemu przez beneficjentów mogą pojawić się w przyszłości, kiedy wdrażanie FAMI 2021-2027 będzie bardziej zaawansowane.

Przykłady dobrych praktyk

Do dobrych praktyk związanych z realizacją polskiego FAMI należy zaliczyć udział w nieformalnej grupie roboczej. Grupa składa się z przedstawicieli instytucji 10 państw członkowskich UE wdrażających FAMI w swoich krajach i spotyka się raz lub dwa razy w roku. Do grupy należą – poza Polską – Austria, Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Rumunia, Szwecja. Państwa te przedstawiono na poniższej mapie.

Mapa 2. Państwa należące do grupy roboczej ds. FAMI



Źródło: opracowanie własne na podstawie indywidualnych wywiadów pogłębionych z realizatorami.

Mimo, iż spotkania grupy następują relatywnie rzadko, bo jedynie 2 razy do roku, realizatorzy Programu wyrazili zadowolenie z jej istnienia, co znalazło odzwierciedlenie w wywiadach pogłębionych.

Mamy bardzo intensywną wymianę doświadczeń, zdań i bardzo to jest ciekawe.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Udział Polski w tej grupie pozwala na wymianę doświadczeń, dyskusowanie o problemach i sposobach ich rozwiązywania, a także na rozmowy na temat możliwych do wprowadzenia uproszczeń.

(...) konsultujemy ze sobą w ostatnich miesiącach kwestie możliwości wykorzystania uproszczonej metody rozliczania Organizacji do spraw Migracji, bo taka metoda się pojawiła. Konsultowaliśmy również kwestię poziomu finansowania w projektach w zależności od tego, kto jest członkiem partnerstwa.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

(...) wartością dodaną tej grupy jest to, że możemy wspólnie lobbować o jakieś działania w Komisji Europejskiej, jeżeli obserwujemy, że coś działa nie tak, a mogłoby być lepiej, to wtedy na forum Komisji możemy razem wystąpić i coś wynegocjować.

Źródło: wywiad pogłębiony z realizatorem FAMI.

Jak ukazuje powyższy cytat, wartością dodaną istnienia grupy roboczej jest wzmocnienie głosu państw członkowskich na forum unijnym, co pozwala lobbować państwom na rzecz przyjęcia określonych rozwiązań.

Również współpraca z innymi państwami z poziomu beneficjentów jest ceniona wysoko. Odbywa się ona bądź w formie konferencji/seminariów, bądź w formie wizyt studyjnych na różnych poziomach (gremia rządowe, samorządowe). Z poziomu beneficjentów wszystkie formy współpracy cieszą się dużym zainteresowaniem oraz wnoszą wartość dodaną do praktyki funkcjonowania służb i organów odpowiedzialnych za azyl, migrację i integrację. Wizyty studyjne i wspólne konferencje pozwalają na wdrażanie sprawdzonych rozwiązań zaobserwowanych w innych krajach.

(...) pracownicy mieli możliwość podejrzeć systemy obsługi spraw cudzoziemców i rozwiązania tego typu wdrożyć u nas w kraju. Chociażby na tej podstawie powstał w poprzedniej perspektywie moduł obsługi spraw cudzoziemców, który był analogią do tego, co widzieliśmy w innych państwach. Była też wizyta studyjna przedstawicieli samorządów lokalnych, którzy z kolei właśnie nadzorują sprawę szkolnictwa. (...) na pewno to są cenne wydarzenia, które wnoszą wartość dodaną. Nie są tylko odhaczoną aktywnością, tylko można z tego tytułu wyciągnąć trochę korzyści.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.

Beneficjenci uczestniczący w badaniach jakościowych wskazali m.in. na dobre praktyki związane z organizowaniem centrów integracji cudzoziemców na wzór tych funkcjonujących w innych państwach, wdrażaniem systemu do obsługi cudzoziemców analogicznego do tego z innych państwa oraz kwestię wymiany doświadczeń związanych z integracją dzieci i młodzieży i ich adaptowaniem do warunków polskiego systemu edukacji.

Dodatkowe centra integracji cudzoziemców są właśnie rozwijane i są akurat czymś funkcjonującym też w Austrii i w Niemczech i na tych doświadczeniach też bazujemy.

Źródło: wywiad pogłębiony z beneficjentem FAMI.