

Ocena śródkresowa Polskiego Programu Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami na lata 2021-2027

Spis treści

Ocena śródkresowa Polskiego Programu Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami na lata 2021-2027.....	1
Wykaz zastosowanych skrótów	4
Streszczenie	6
Wprowadzenie.....	8
Opis zastosowanej metodologii.....	9
Odtworzenie i opis logiki interwencji	11
Stan prac (postęp wdrażania operacji Funduszu z proceduralnego, finansowego i realnego punktu widzenia)	15
Wyniki oceny według kryteriów, pytań i celów szczegółowych.....	17
A. Odpowiedniość.....	17
1. Do jakiego stopnia Fundusz odpowiada na zmieniające się potrzeby?	17
2. Do jakiego stopnia Fundusz może dostosowywać się do zmieniających się potrzeb?	18
B. Efektywność.....	18
3. Do jakiego stopnia Fundusz jest na drodze do osiągnięcia swoich celów?.....	18
4. W jakim stopniu system monitoringu i oceny jest odpowiedni do dostarczania informacji o postępach w osiąganiu celów Funduszu?	25
5. W jaki sposób zapewniono zaangażowanie odpowiednich partnerów na wszystkich etapach programowania, wdrażania, monitorowania i oceny?.....	29
6. W jakim stopniu w ramach Funduszu przestrzegane i promowane są zasady horyzontalne?	30
7. W jakim stopniu Fundusz przyczynia się do przekazywania i rozpowszechniania informacji o stwarzanych możliwościach i osiągnięciach?	31
C. Wydajność	32
8. W jakim stopniu Fundusz wspiera działania efektywne kosztowo?	32
9. W jakim stopniu system zarządzania i kontroli Funduszu jest wydajny?	32
10. W jakim stopniu możliwe są dalsze uproszczenia w ramach wdrażania Funduszu? W jaki sposób?	34
D. Spójność.....	35
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.	35



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?.....	38
E. Unijna wartość dodana.....	41
13. W jakim stopniu Fundusz generuje wartość dodaną dla UE?	41
Wnioski, sugestie oraz rekomendacje	46
Przykłady dobrych praktyk	47

Wykaz zastosowanych skrótów

Skrót	Wyjaśnienie
BMVI	The Border Management and Visa Instrument
CCEI	Program wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej, (z j. ang. <i>Customs Control Equipment Instrument</i>)
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>)
FBW	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
EUROSUR	Europejski System Nadzorowania Granic (z j. ang. <i>European Border Surveillance System</i>)
IP	Instytucja Pośrednicząca (COPE)
IZ	Instytucja Zarządzająca (Departament Funduszy Europejskich MSWiA)
IZGW	Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KGP	Komenda Główna Policji
KG SG	Komenda Główna Straży Granicznej
KIG	Krajowa Infrastruktura Graniczna
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NMF	Norweski Mechanizm Finansowy
OPT	Obywatele Państw Trzecich
OSS SG	Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej
POSG	Podlaski Oddział Straży Granicznej
Rozporządzenie ogólne	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające 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
RP	Rzeczpospolita Polska
SG	Straż Graniczna
UE	Unia Europejska

Streszczenie

Z przeprowadzonej ewaluacji wynika, że zaplanowany zakres interwencji odpowiada na najważniejsze wyzwania i potrzeby poszczególnych interesariuszy IZGW. Fundusz został dedykowany priorytetowym potrzebom w zakresie wymiany, modernizacji sprzętu i systemów informatycznych, szkoleń specjalistycznych i kosztów operacyjnych, a w proces jego tworzenia zaangażowano przedstawicieli instytucji rządowych oraz wiodących instytucji odpowiadających za zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony granicy zewnętrznej. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę sytuację na wschodniej granicy oraz konieczność intensyfikacji prowadzonych działań w zakresie ochrony granic oraz prowadzenia działań operacyjnych, zdaniem beneficjentów alokacja finansowa funduszu jest niewystarczająca, aby możliwe było sfinansowanie wszystkich planowanych przedsięwzięć.

Analiza logiki wsparcia wskazuje na to, iż zaplanowane w ramach IZGW 2021-2027 działania przyczyniają się do realizacji poszczególnych postawionych przed Instrumentem celów szczegółowych. Działania prowadzone w ramach poszczególnych celów szczegółowych pomogą wprowadzić różnorodne zmiany organizacyjne czy technologiczne istotne z punktu widzenia europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz zapewniania wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie UE przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób w Unii. Z analizy wywiadów pogłębionych wynika, iż priorytetowe zdaniem beneficjentów IZGW jest wprowadzanie działań finansowanych w ramach Instrumentu na granicach Polski z Ukrainą oraz Białorusią.

Nowe wymagania, związane z wprowadzonym przez UE rozporządzeniem ogólnym, skutkowałe wprowadzeniem w ramach funduszy dotyczących bezpieczeństwa oraz migracji nowego systemu do monitorowania, raportowania oraz oceny - CST2021. Największym identyfikowanym mankamentem CST2021 jest to, że jest to system, który nie jest dopasowany do potrzeb Instrumentu, to raczej Instrument musi dopasować się do możliwości technicznych jakie CST2021 oferuje. Warto mieć na uwadze jednak to, iż IZGW jest w początkowej fazie wdrażania, zatem dobre strony oraz mankamenty jego systemu monitoringu i oceny uwydatnią się także na późniejszym etapie jego wdrażania.

Działaniami spójnymi z interwencją wdrażaną poprzez IZGW są inicjatywy finansowane z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w ramach Programu „Sprawy wewnętrzne”. W ramach Programu wdrożono m.in. projekt dotyczący wzmocnienia ochrony granic poprzez przeszkolenie funkcjonariuszy w oddziałach Straży Granicznej do samodzielnej pracy w charakterze instruktora - selekcyjnego w szkoleniu psów służbowych, pomagających w zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Biorąc pod uwagę cele oraz przewidziane działania, wsparcie udzielane w ramach IZGW jest spójne także z finansowaniem udzielanym w ramach Instrumentu Tematycznego IZGW, w ramach którego Polska otrzymała środki na realizację działań szczególnych. Projekty te dotyczą m.in. budowy technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na granicy państwa polskiego z Białorusią oraz rozwijania systemu radiokomunikacji. Działania te uzupełniają przedsięwzięcia dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa granicy, zrealizowane z budżetu państwa (budowa elektronicznego zabezpieczenia granicy państwowej na odcinku zewnętrznej granicy UE) oraz są kontynuacją projektu „Rozbudowa systemów ochrony technicznej granicy zewnętrznej UE w zakresie urządzeń nadzoru”, zrealizowanego w ramach FBW 2014-2020. W ramach Instrumentu Tematycznego IZGW wsparcie otrzymał także

projekt dotyczący usprawnienia procedury potwierdzania tożsamości obywateli Azji Środkowej i organizację działań powrotowych. Ponadto, KE przyznała Polsce także dodatkowe środki w ramach pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych IZGW mające na celu wzmocnienie infrastruktury granicznej na zewnętrznej granicy EU. Działaniami spójnymi z interwencją w IZGW jest także Program wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej CCEI (Customs Control Equipment Instrument), finansowany przez KE z Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami. Celem instrumentu jest wspieranie unii celnej i krajowych organów celno-skarbowych w ochronie interesów finansowych i gospodarczych UE i państw członkowskich. Wsparcie z IZGW jest także spójne z działaniami dotyczącymi zarządzania granicami finansowanymi ze środków budżetu państwa, realizowanymi na mocy obowiązku ustawowego przez Straż Graniczną, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, konsulaty, Urząd ds. Cudzoziemców oraz Urzędy Wojewódzkie.

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 wsparcia, by sprostać zmieniającym się potrzebom,
- wartość dodaną interwencji na poziomie UE, spójną z innymi źródłami i sposobami finansowania.

Celem przeprowadzenia ewaluacji była poprawa jakości planowania i wdrażania Funduszu. Biorąc pod uwagę wczesny etap wdrażania Polskiego Programu IZGW 2021-2027, ocena śródkresowa koncentrowała się na kwestiach proceduralnych, ocenie ciągłej przydatności Funduszu oraz usprawnieniu procesu jego wdrażania. Tym niemniej, zadaniem oceny śródkresowej było również przygotowanie podstaw do oceny ex-post, w szczególności poprzez sprawdzenie, czy obecne ustalenia dotyczące monitorowania i oceny pozwolą na zgromadzenie i wygenerowanie wystarczających informacji umożliwiających pomiar skutków programów do czerwca 2029 r. w kontekście przygotowania przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Zakres realizowanego badania ewaluacyjnego jest tożsamy z zakresem działań, które będą realizowane w Polsce ze wsparciem środków IZGW. Zostały one określone w Polskim Programie IZGW. Zostały w nim wyszczególnione następujące cele szczegółowe:

- I. *Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami,*
- II. *Wspólna polityka wizowa.*

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

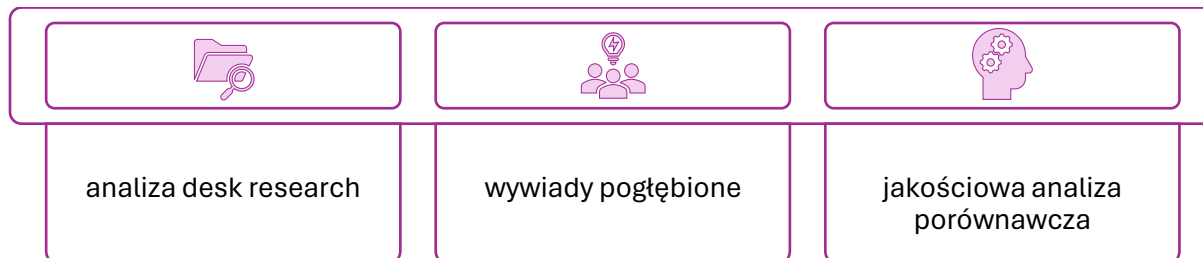
Ewaluacja została oparta na pięciu kryteriach ewaluacyjnych:

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

Kryteria te zostały odzwierciedlone poprzez przyjęcie pięcioczęłowej 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 IZGW:
 - Polski Program IZGW 2021-2027;
- Wytyczne związane z realizacją IZGW:
 - Podręcznik dla Beneficjenta Projektu w ramach IZGW;
 - Podręcznik Procedur dla IZ oraz IP;
- Sprawozdania z realizacji IZGW:
 - Roczne sprawozdania z realizacji za rok finansowy 2022;
- Dokumenty dotyczące dziedziny objętej wsparciem IZGW:
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające IZGW;
 - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające 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;
 - 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 (ewaluacja FBW z komponentem granicznym)
- Informacje na temat IZGW dostępne na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/dfe-mswia/wdrazane-fundusze-europejskie>;
- Informacje na temat IZGW dostępne na stronie internetowej www.copemswia.gov.pl.

Z uwagi na fakt, że IZGW 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 IZGW oraz z podmiotami, które stanowią beneficjentów Funduszu. W ramach badania zrealizowano łącznie 6 wywiadów pogłębionych, w tym:

- Indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami instytucji zaangażowanych w realizację IZGW, w tym z przedstawicielami:
 - Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Funduszy Europejskich) – 1 wywiad;
 - Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA – 1 wywiad;
- Indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami organizacji, które były beneficjentami komponentu granicznego FBW i mogą być beneficjentami projektów finansowanych z IZGW:
 - Ministerstwa Spraw Zagranicznych – 1 wywiad;
 - Komendy Głównej Straży Granicznej – 1 wywiad;
 - Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego – 1 wywiad;
 - Komendy Głównej Policji – 1 wywiad.

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

Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej został ustanowiony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. Polski Program IZGW został zatwierdzony przez KE w dniu 12 grudnia 2022 r. W perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach FBW istniał odrębny komponent dotyczący ochrony granic. Obecnie IZGW stał się odrębnym Funduszem.

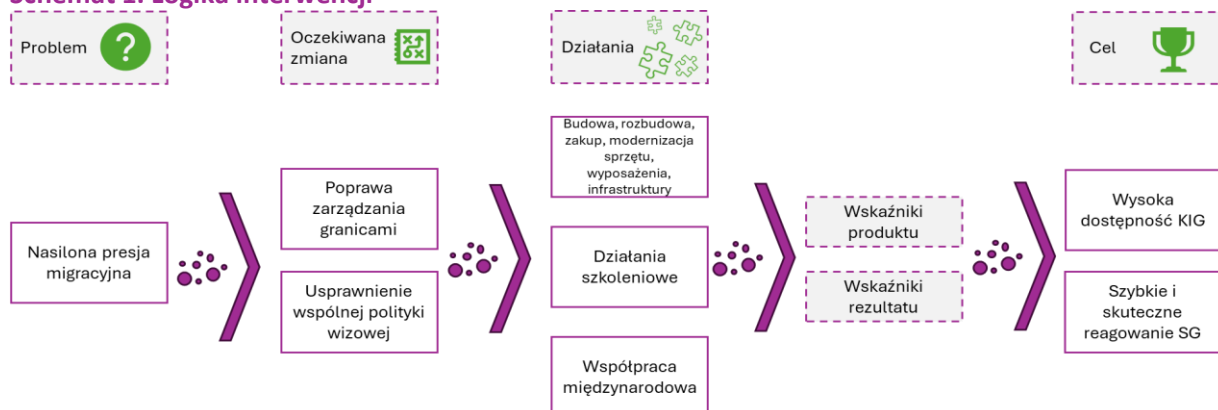
IZGW obejmuje dwa cele szczegółowe, do których zaliczają się europejskie zintegrowane zarządzanie granicami oraz wspólna polityka wizowa. U podstaw tych celów leżą wyzwania i zagrożenia, które również zdefiniowane zostały w Polskim Programie IZGW 2021-2027. Podstawą do ich zdefiniowania były dokumenty strategiczne RP oraz wieloletnia polityka strategiczna w zakresie Europejskiego Zarządzania Granicami Zewnętrznymi. W tym kontekście istotnym wyzwaniem jest **nasilona presja migracyjna** z południa Europy (szlakiem bałkańskim – migranci z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu, którzy docierają drogą morską do południowych krańców Europy, a następnie zmierzają do innych państw europejskich drogą lądową) oraz zza wschodniej granicy (tzn. z granicy polsko-ukraińskiej, zwłaszcza po wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie 24.02.2022 r. oraz na granicy polsko-białoruskiej na skutek działań reżimu białoruskiego wspierającego nielegalną migrację). Dodatkowo aktualny pozostaje **problem zielonej granicy**, a więc przekraczania granicy państwowej w miejscach niedozwolonych, zazwyczaj w lasach lub przez rzekę).

Wszystko to powoduje, że Polska staje przed zapotrzebowaniem na następujące działania:

- konieczność budowy perymetrii na granicy zewnętrznej UE;
- konieczność budowy zabezpieczenia na granicy zewnętrznej wodnej UE, a także granicy morskiej RP;
- konieczność zakupu sprzętu z zakresu optoelektroniki;
- konieczność rozbudowy/modernizacji systemu teleinformatycznego SG;
- rozwój szkolenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie granicami;
- rozbudowa/modernizacja istniejących przejść granicznych w celu zwiększenia ich przepustowości;
- współpraca międzynarodowa na rzecz niwelowania zagrożeń o charakterze transgranicznym.

Działania te mają prowadzić do celu, jakim jest wysoka dostępność KIG oraz szybkie i skuteczne reagowanie SG, dostosowane do zmieniającej się rzeczywistości i pojawiających się nowych wyzwań. Schemat logiki interwencji przedstawiono poniżej.

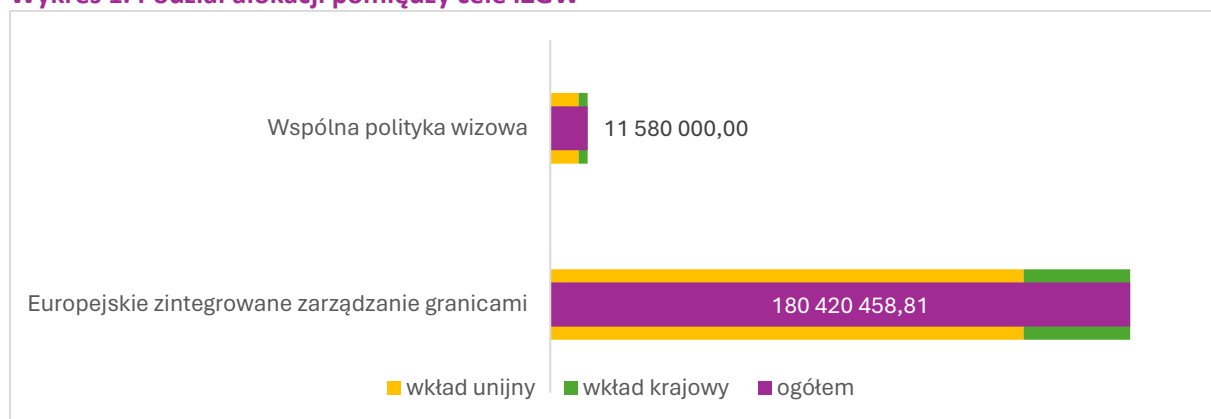
Schemat 1. Logika interwencji



Źródło: opracowanie własne.

Łącznie na realizację działań planuje się przeznaczyć **201 365 070,72 EUR**, spośród czego 165 441 477,10 EUR to wkład UE, zaś 35 923 593,62 EUR to wkład krajowy. Większość spośród tych środków (niemal 94%) przeznaczona jest na realizację celu dotyczącego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Pozostałe środki przeznaczono na cele związane ze wspólną polityką wizową¹.

Wykres 1. Podział alokacji pomiędzy cele IZGW



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu programowego IZGW.

Do osiągnięcia założonych celów prowadzą wskaźniki, które podzielono na wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu. Z uwagi na to, że **pierwszy nabór w ramach IZGW został ogłoszony dopiero 28 lipca 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. Zespół Badawczy zdecydował natomiast podjąć się analizy wskaźników –

¹ Pierwotnie na wspólną politykę wizową zostało przeznaczone prawie 10% początkowej alokacji (wymóg z art. 13.2 rozp. IZGW, odstępstwo od 10% zgodnie z art. 13.3). Pierwotna alokacja wynosiła 91 083 403 EUR, jednak powiększona została później o środki przyznane Polsce z działań szczególnych (instrument tematyczny) – stąd różnice.

zarówno wskaźników produktu, jak i wskaźników rezultatu by zbadać, czy są one adekwatne pod kątem celów, które postawiono przed IZGW.

W Funduszu wybrano następujące **wskaźniki produktu**:

Cel 1 Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami:

- Liczba sztuk sprzętu zakupionego do stosowania na przejściach granicznych, w tym liczba zakupionych bramek zautomatyzowanej kontroli granicznej / systemów samoobsługi / elektronicznych bramek paszportowych;
- Liczba poddanych konserwacji/naprawionych elementów infrastruktury;
- Liczba wspieranych obszarów hotspotów;
- Liczba zbudowanych/zmodernizowanych obiektów na przejściach granicznych;
- Liczba zakupionych statków powietrznych, w tym liczba zakupionych bezzałogowych statków powietrznych;
- Liczba zakupionych środków transportu morskiego;
- Liczba zakupionych środków transportu lądowego;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie, w tym liczba uczestników szkoleń;
- Liczba urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych do państw trzecich;
- Liczba opracowanych/utrzymywanych/zmodernizowanych funkcji informatycznych;
- Liczba opracowanych/utrzymywanych/zmodernizowanych wielkoskalowych systemów informacyjnych, w tym liczba opracowanych wielkoskalowych systemów informacyjnych;
- Liczba projektów współpracy z państwami trzecimi;
- Liczba osób, które na przejściach granicznych złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Cel 2 Wspólna polityka wizowa:

- Liczba projektów ułatwiających cyfryzację rozpatrywania wniosków wizowych;
- Liczba uczestników, którzy otrzymali wsparcie, w tym liczba uczestników szkoleń;
- Liczba personelu oddelegowanego do konsulatów w państwach trzecich, w tym liczba personelu oddelegowanego do rozpatrywania wniosków wizowych;
- Liczba opracowanych/utrzymywanych/zmodernizowanych funkcji informatycznych;
- Liczba opracowanych/utrzymywanych/zmodernizowanych wielkoskalowych systemów informacyjnych, w tym liczba opracowanych wielkoskalowych systemów informacyjnych;
- Liczba poddanych konserwacji/naprawionych elementów infrastruktury;
- Liczba wynajmowanych/zamortyzowanych nieruchomości.

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

Cel 1 Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami:

- Liczba sztuk sprzętu zarejestrowanego w rezerwie wyposażenia technicznego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej;
- Liczba sztuk sprzętu udostępnionego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej;
- Liczba zainicjowanych/usprawnionych form współpracy organów krajowych z krajowymi ośrodkami koordynacji w ramach EUROSUR;

- Liczba przypadków przekroczenia granicy przez systemy zautomatyzowanej kontroli granicznej i bramki elektroniczne;
- Liczba wdrożonych zaleceń wydanych w wyniku oceny stosowania dorobku Schengen oraz ocen narażenia w obszarze zarządzania granicami;
- Liczba uczestników szkoleń, którzy trzy miesiące po zakończeniu szkolenia potwierdzają, że korzystają z umiejętności i kompetencji nabytych w jego trakcie;
- Liczba osób, którym służby graniczne odmówiły wjazdu.

Cel 2 Wspólna polityka wizowa:

- Liczba nowych/zmodernizowanych konsulatów poza strefą Schengen, w tym liczba konsulatów zmodernizowanych w celu uczynienia ubiegania się o wizę bardziej przyjaznym dla osób ubiegających się o wizę;
- Liczba wdrożonych zaleceń wydanych w wyniku oceny stosowania dorobku Schengen w obszarze wspólnej polityki wizowej;
- Liczba osób ubiegających się o wizę drogą elektroniczną;
- Liczba zainicjowanych/usprawnionych form współpracy państw członkowskich w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych;
- Liczba uczestników szkoleń, którzy trzy miesiące po zakończeniu szkolenia potwierdzają, że korzystają z umiejętności i kompetencji nabytych w jego trakcie;

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 IZGW. 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 znajduje się w początkowej fazie wdrażania. Dotychczas ogłoszono dwa nabory wniosków w ramach IZGW. Miały one miejsce w II połowie 2023 r. i skierowane były do Komendy Głównej SG.

W pierwszym naborze przewidziano wsparcie w wysokości ponad 292 mln PLN. Alokacja sfinansować miała dwa pakiety robocze z działań szczególnych (instrument tematyczny):

1. budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na terenach podmokłych, przybrzeżnych i rzekach na odcinku granicy państwa polskiego z Białorusią – 219 km (w możliwym zakresie);
2. modernizacja systemu radiokomunikacji.

Wnioski złożone zostały we wrześniu i listopadzie 2023 r. Poziom przyznanego dofinansowania wyniósł 90% kosztów kwalifikowalnych.

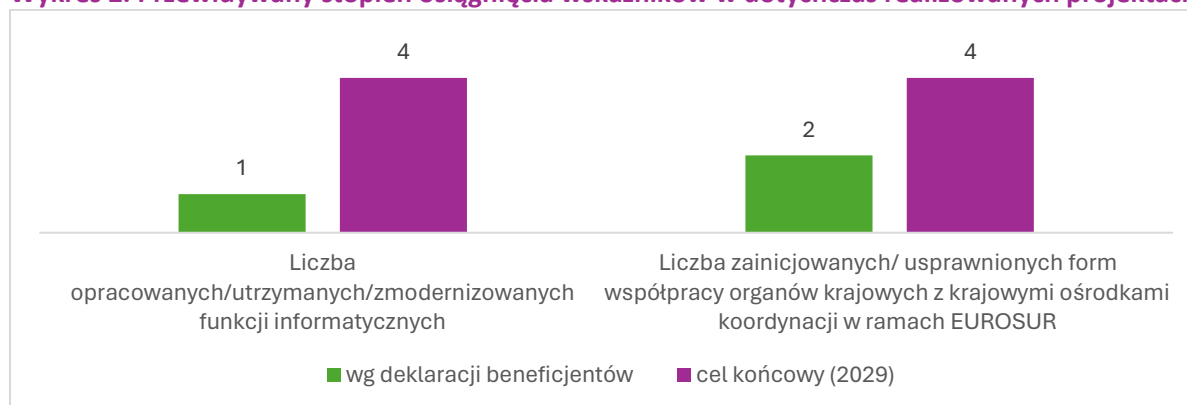
W ramach drugiego naboru przewidziano wsparcie w wysokości 43 275 000,00 PLN. Środki te stanowiły 75% kosztów kwalifikowalnych projektu, pozostałe 25% (14 425 000,00 PLN) poniósł beneficjent ze środków pochodzących z budżetu państwa. Wniosek został złożony z końcem grudnia 2023 r. i obejmował projekt pn. „Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach wodnych na odcinku granicy RP z Białorusią w POSG cz. II”.

W związku z tym, na moment przeprowadzenia niniejszej ewaluacji, ocena stopnia realizacji wskaźników jest nieuzasadniona, projekty bowiem w dalszym ciągu znajdują się w fazie realizacji.

Analiza harmonogramu naboru wniosków na 2024 r. w ramach IZGW wskazuje, że planowane jest uruchomienie 9 naborów, w ramach których dostępna alokacja sięgnie 124,7 mln PLN.

Na podstawie zamierzeń projektowych sprecyzowanych w 3 dotychczas złożonych wnioskach o dofinansowanie projektów można stwierdzić, że pozwolą one na częściową realizację takich wskaźników, jak: liczba opracowanych/utrzymanych/zmodernizowanych funkcji informatycznych oraz liczba zainicjowanych/ usprawnionych form współpracy organów krajowych z krajowymi ośrodkami koordynacji w ramach EUROSUR.

Wykres 2. Przewidywany stopień osiągnięcia wskaźników w dotychczas realizowanych projektach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków o dofinansowanie i dokumentu programu IZGW.

Zgodnie z art. 14 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*, jeśli do końca 2024 roku uda się państwu członkowskiemu potwierdzić certyfikację na poziomie 10%, będzie ono mogło ubiegać się o dodatkowe środki z rezerwy budżetowej. Z tego względu konieczne i zasadne jest aktywne ogłaszanie naborów oraz realizowanie działań, które powinny być wdrażane już od 2021 roku. Dotychczas realizowane działania znajdują się bowiem na wstępnym etapie. Ocena możliwa jest jedynie poprzez wskazanie zamierzeń beneficjentów. Z uwagi na etap wdrażania ocena stopnia osiągnięcia wskaźników byłaby jednak iluzoryczna i obciążona dużym błędem. Można jednak wskazać, że z uwagi na skalę dotychczas przyjętych do realizacji projektów zamierzenia wskazane w dokumencie programowym IZGW wydają się niemożliwe do osiągnięcia. Konieczne jest więc przyjęcie do realizacji i dofinansowanie kolejnych projektów. Wszystko wskazuje na to, że w 2024 roku będzie to możliwe i jest taka wola ze strony instytucji programowych.

Wyniki oceny według kryteriów, pytań i celów szczegółowych

A. Odpowiedniość

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

Fundusz IZGW jest kontynuacją działań prowadzonych w FBW 2014-2020 w zakresie ochrony granicy zewnętrznej UE, jak i polityki wizowej. Zakres interwencji IZGW wynika z bieżących potrzeb i aktualnych wyzwań związanych z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa Polski oraz granic UE. W proces tworzenia programu zaangażowani byli przedstawiciele instytucji rządowych oraz wiodących instytucji odpowiadających za zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa kraju. Dodatkowo projekt programu IZGW został poddany konsultacjom społecznym, w ramach których wszystkie zainteresowane strony mogły wnieść uwagi i ewentualne spostrzeżenia.

Generalnie program IZGW realizuje dwa cele szczegółowe (CS1): Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami oraz (CS2): Wspólna polityka wizowa, w ramach których wytypowane zostały działania, które będą mogły otrzymać dofinansowanie. Z przeprowadzonej analizy dokumentów, wywiadów z realizatorami IZGW, przedstawicielami głównych interesariuszy Funduszu wynika, że zaplanowany zakres interwencji odpowiada na bieżące wyzwania poszczególnych interesariuszy, niemniej jednak poziom dofinansowania Funduszu jest niewystarczający w odniesieniu do potrzeb, bowiem od etapu planowania interwencji (4 cztery lata temu) koszty inwestycji uległy znacznemu wzrostowi, zmianie uległa sytuacja geopolityczna oraz sytuacja na wschodniej granicy Polski. Wydarzenia ostatnich lat związane ze wzmożoną presją migracyjną na odcinku granicy z Białorusią, jak również wysoką presją na granicy z Ukrainą związaną ze zbrojną agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę dowodzą, iż realizacja działań wytypowanych w ramach IZGW jest kwestią priorytetową w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa granic.

Trwająca wojna będzie powodowała liczne zagrożenia zarówno dla ludności jak i infrastruktury RP, jak również w kontekście bezpieczeństwa całej Europy. Podczas wywiadów indywidualnych realizowanych na potrzeby badania ewaluacyjnego zwrócono uwagę, iż w ostatnim czasie obserwowany jest coraz większy problem dotyczący presji migracyjnej, szmuglowania broni i amunicji do innych krajów przez obywateli Ukrainy, przestępczość radarowa. Jednocześnie problemem, który może pojawić się w niedalekiej perspektywie będą nielegalne migracje rosyjskich żołnierzy, którzy mogą obawiać się powrotu do kraju i będą próbować przemierzyć granicę Polski.

(...) Sytuacja polityczna wymaga na nas zwiększenia zakresu intensywności prac, jeśli chodzi na przykład o cyfryzację procesu wizowego. Co pierwotnie nie było tak szeroko uwzględniane. (...)

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Pojawia się ten problem z przestępczością dronową. Mamy coraz więcej tych działań takich, nie to, że hybrydowych, ale też tych działań także związanych z przelatywaniem przez naszą granicę. (...) Przemyt jakichś rzeczy, w głównej mierze są to towary akcyzowe, ale mogą się pojawić też inne w przyszłości. (...) Gdzieś

tam wpadnie ta paczka, spadnie ten towar, a co tam jest no to nie wiemy. Zawsze się podchodzi do tego z jakąś ostrożnością (..).

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Podczas wywiadów pogłębionych z beneficjentami zwrócono uwagę, iż aktualnie trudno określić, jak będzie zmieniać się sytuacja na wschodniej granicy Polski. Niemniej jednak kwestią priorytetową dla polskich służb jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia granic, a fundusz IZGW przyczynia się do realizacji i współfinansowania najistotniejszych wyzwań w tym zakresie.

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

Instrument IZGW w połączeniu z FAMI oraz FBW wspiera organy krajowe w zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego, jak również zewnętrznego. Generalnie IZGW został dedykowany priorytetowym potrzebom w zakresie wymiany, modernizacji sprzętu i systemów informatycznych, szkoleń specjalistycznych i kosztów operacyjnych. Zapisy programu są dość elastyczne i umożliwiają realizację projektów, które wynikają z aktualnych potrzeb poszczególnych interesariuszy, którym dedykowane zostało wsparcie. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że sytuacja na wschodniej granicy z Białorusią i Ukrainą powoduje, że potrzeby beneficjentów są coraz większe w ujęciu ilościowym, a poziom alokacji finansowej programu jest niewystarczający, aby możliwa była realizacja planowanych działań.

B. Efektywność

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

Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej 2021-2027 realizowany w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami realizuje dwa cele szczegółowe: **cel szczegółowy nr 1: Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami oraz cel szczegółowy nr 2: Wspólna polityka wizowa.**

Poszczególne cele tematyczne realizują działania, które mają odpowiedzieć na pojawiające się wyzwania w dotyczących ich obszarach, a dzięki temu mają również przyczynić się do realizacji głównego celu Instrumentu, a zatem zapewniać solidne, skuteczne europejskie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, a tym samym przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie UE przy jednoczesnym zagwarantowaniu swobodnego przepływu osób w Unii.

Dotychczas (dokładnie w II połowie 2023 r.) ogłoszono dwa nabory wniosków w ramach IZGW. **Instrument znajduje się zatem w początkowej fazie wdrażania**, a wykazywanie wartości poszczególnych wskaźników nie jest zasadne. W ramach odpowiedzi na powyżej zadane pytanie badawcze **zasadne jest jednak przeprowadzenie analizy logiki oferowanego w ramach IZGW 2021-2027 wsparcia**, w celu weryfikacji, czy założone w ramach poszczególnych celów szczegółowych działania umożliwiają osiągnięcie zaplanowanych w ich ramach celów.

W ramach dwóch ww. celów tematycznych zaplanowano realizację działań, które miały przyczynić się do niwelowania identyfikowanych w poszczególnych obszarach barier. Cel szczegółowy 1 miał **wspierać**

europejskie zintegrowane zarządzanie granicami. W ramach CS1 zaplanowano zatem realizację szeregu działań obejmujących m.in.:

- budowę i rozbudowę perymetrii,
- rozbudowę systemów optoelektronicznych i obserwacji granicy,
- szkolenia i rozwój ośrodków szkoleniowych na rzecz zintegrowanego zarządzania zewnętrzną granicą UE,
- szkolenia dla podniesienia poziomu wiedzy funkcjonariuszy,
- budowę i rozbudowę Zautomatyzowanego Systemu Radarowego Nadzoru polskich obszarów morskich,
- budowę i rozbudowę infrastruktury i budynków na przejściach granicznych,
- doposażenie w urządzenia mobilne lub czytniki zbliżeniowe (w przypadku komputerów stacjonarnych) do odczytu i weryfikacji dokumentów elektronicznych,
- pozyskanie oprogramowania do odczytu dokumentów elektronicznych,
- modernizację Automatycznego Systemu Identyfikacji Daktyloskopijnej, Automatycznego Systemu Identyfikacji Biometrycznej,
- opracowanie i rozwój elementów technicznych,
- zwiększenie potencjału krajowego w wykrywaniu przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów z udziałem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania Europol,
- zapewnienie funkcjonowania Krajowego Ośrodka Koordynacji w systemie 24/7 (w razie potrzeby nabór na wolne stanowiska, prowadzenie szkoleń wewnętrznych),
- prowadzenie działań, we współpracy z Frontex, zmierzających do zautomatyzowania procesu raportowania danych z systemów teleinformatycznych SG bezpośrednio do aplikacji Europejskiego Systemu Nadzorowania Granic (EUROSUR),
- włączenie oddziałów Straży Granicznej w obszar EUROSUR,
- modernizacja floty transportowej (np. samochody terenowe, motocykle),
- wsparcie operacyjne.

CS1 zgodnie ze swoją logiką zapewnia rozbudowane wsparcie obejmujące różnorodne aspekty. Po pierwsze, kluczowe z punktu widzenia poprawienia zarówno jakości obsługi osób przekraczających granice, jak i zwiększenia jakości i rzetelności jej patrolowania, jest **zwiększanie możliwości cyfrowych, którymi dysponują polskie służby graniczne**. CS1 zapewnia szereg działań wspierających ten aspekt m.in. zakłada opracowanie i rozwój elementów technicznych, tj., europejskiego portalu wyszukiwania, wspólnego serwisu porównywania danych biometrycznych, wspólnego repozytorium tożsamości, detektora wielokrotnych tożsamości. Dodatkowo zakłada modernizację Automatycznego Systemu Identyfikacji Daktyloskopijnej, Automatycznego Systemu Identyfikacji Biometrycznej oraz pozyskanie oprogramowania do odczytu dokumentów elektronicznych, w tym także doposażenie w urządzenia mobilne lub czytniki zbliżeniowe potrzebne do odczytu i weryfikacji dokumentów elektronicznych. CS1 zakłada także zwiększenie potencjału krajowego w wykrywaniu przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów z udziałem Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania Europol, a w tym aspekcie kluczowe może być prowadzenie inwestycji dotyczących wyposażania przejść granicznych w urządzenia do sprawdzenia danych biometrycznych

odcisków palców. Cel szczegółowy zakłada także prowadzenie działań we współpracy z Frontex. Działania te mają zmierzać do zautomatyzowania procesu raportowania danych z systemów teleinformatycznych służb granicznych bezpośrednio do aplikacji Europejskiego Systemu Nadzorowania Granic (EUROSUR).

Z punktu widzenia europejskiego zarządzania granicami kluczowe jest także **zautomatyzowanie systemu ochrony granic**. Cel szczegółowy zapewnia działania wspierające ten aspekt. Po pierwsze, w jego ramach można budować i rozbudowywać perymetrię, rozbudowywać systemy optoelektroniczne i systemy obserwacji granicy, czy budować i rozbudowywać Zautomatyzowany System Radarowego Nadzoru polskich obszarów morskich.

W ramach CS1 można także prowadzić **działania infrastrukturalne**, tj., modernizacja floty transportowej (np. samochodów terenowych, motocykli), doposażenie w urządzenia mobilne lub czytniki zbliżeniowe (w przypadku komputerów stacjonarnych) do odczytu i weryfikacji dokumentów elektronicznych, czy budowę i rozbudowę infrastruktury i budynków na przejściach granicznych. Wprowadzanie ww. działań infrastrukturalnych zapewnia beneficjentom możliwość zwiększania jakości infrastruktury, która jest niezbędna do m.in. rzetelnego patrolowania granicy.

Cel szczegółowy 1 realizuje także **działania szkoleniowe**. Realizacja tych działań jest kluczowa i ściśle łączy się z działaniami z zakresu cyfryzacji. Wprowadzanie czy modernizowanie nowych systemów często może wymagać przeprowadzenia szkoleń dla jego użytkowników. Ważnym z punktu widzenia polepszanie jakości zarządzania granicami jest także ciągłe edukowanie i szkolenie służb granicznych jednocześnie z zakresu obsługi osób przekraczających granice, jak i zakresu jej rzetelnego patrolowania. CS1 zakłada zatem realizację szkoleń podnoszących poziom wiedzy funkcjonariuszy, tj., szkoleń z obsługi urządzeń optoelektronicznych, perymetrycznych, obserwacyjnych, szkoleń z realizacji odprawy, kontroli ruchu granicznego, ochrony granicy, weryfikacji autentyczności dokumentów, analizy kryminalnej, techniki jazdy, szkoleń językowych czy szkoleń z zakresu identyfikacji i asysty dla osób wymagających specjalnej troski itp. Zakłada on także realizację szkoleń na rzecz zintegrowanego zarządzania zewnętrzną granicą UE. Oferta szkoleniowa ma zostać poszerzona o szkolenia funkcjonariuszy m.in. Straży Granicznej na rzecz profilowania podróżnych podczas odprawy czy kontroli granicznej; szkolenia z zakresu zwiększenia potencjału krajowego w wykrywaniu przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów z udziałem m.in. Europolu; pozyskiwanie i szkolenia psów tropiących do celów ochrony granicy itp. Dla polepszenia jakości zarządzania granicami istotne jest także zapewnienie funkcjonowania Krajowego Ośrodka Koordynacji w systemie 24/7, a w razie potrzeby nabór na wolne stanowiska, prowadzenie szkoleń wewnętrznych. Takie działania także można realizować w ramach celu szczegółowego 1.

Cel szczegółowy 1 zapewnia także możliwość otrzymania **wsparcia operacyjnego**, w ramach którego jednocześnie prowadzone są działania szkoleniowe (tj., szkolenia poprawiające kwalifikacje i umiejętności osób odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową oraz podnoszące jakość ich wkładu w europejską wymianę informacji) oraz działania poprawiające jakość cyfryzacji polskich służb granicznych (tj., wsparcie w zakresie utrzymania systemów IT).

Z analizy logiki wsparcia wynika, iż szczególnie ważne z punktu widzenia zapewnienia celu i zwiększenia jakości zarządzania granicami jest realizowanie zarówno działań zwiększających cyfryzację poszczególnych służb granicznych, jak i działań szkoleniowych. Kluczowe jest także realizowanie działań

infrastrukturalnych zwiększających jakość infrastruktury granicznej potrzebnej do realizacji jakościowych odpraw granicznych oraz infrastruktury niezbędnej do jakościowego patrolowania granic RP. W tym aspekcie w ramach logiki i wsparcia zapewniony został szereg rozbudowanych działań obejmujących różnorodne aspekty. Logika wsparcia została zaprojektowana poprawnie i jest w stanie jakościowo przyczynić się do realizacji postawionego przed CS1 celu.

Na etapie ewaluacji wiadomo, iż Polska będzie zaangażowana w realizację czterech projektów z działań szczególnych mających na celu wspieranie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Strona polska zatem będzie zaangażowana w następujące projekty z zakresu celu szczegółowego nr 1: projekt pn. „**Wsparcie na rzecz wdrożenia Interoperacyjności w Polsce**”, projekt pn. „**A mobile system for detecting and locating low flying objects that have illegally crossed the state border using radar technology**”, projekt pn. „**Equipment for EBCG national components, purchased under BMVI and put at the disposal of Frontex**”, projekt pn. „**Wzmocnienie nadzoru zewnętrznej granicy UE przed nieprzewidzianą nieuregulowaną migracją**”. Projekty te, w szczególności będą zwiększać możliwość służb granicznych z zakresu jej jakościowego nadzorowania.

Dodatkowo na etapie prowadzonej ewaluacji zostały podpisane 3 porozumienia finansowe w ramach celu szczegółowego 1. Zatem wiadomo, iż trzy projekty: projekt pn. „**Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach podmokłych, przybrzeżach i rzekach na odcinku granicy RP z Białorusią**”, projekt pn. „**Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach wodnych na odcinku granicy RP z Białorusią w POSG cz. II**” oraz projekt pn. „**Modernizacja systemu radiokomunikacji**” będą mieć pozytywny wpływ na europejskie zintegrowane zarządzanie granicami. W ich ramach planowane jest modernizacja systemu radiokomunikacji służby granicznej oraz budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE, na terenie szczególnie istotnej w ostatnich czasach (głównie ze względu na ciągły i nieprzerwany naporem migrantów z terenu Białorusi) granicy Polsko-Białoruskiej.

Wszelkie aktualnie planowane do realizacji projekty wpisują się w kompleksową realizację celu szczegółowego nr 1, są także zgodne z zaplanowaną logiką wsparcia oraz przyczynią się do wspierania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

Natomiast cel szczegółowy nr 2 IZGW ma **wspierać prowadzenie wspólnej polityki wizowej**. W ramach CS2 zaplanowano zatem realizację działań obejmujących m.in.:

- dalszą rozbudowa oraz uruchomienie dostępu dla polskich instytucji do Wizowego Systemu Informacyjnego oraz dalszą rozbudowę narzędzi wprowadzających pełną interoperacyjność wielkoskalowych systemów informacyjnych,
- wymianę komponentów uczestniczących w procesie komunikacji w Wizowym Systemie Informacyjnym,
- wdrożenie SIS Recast (Schengen Information System),
- wdrożenie narzędzi interoperacyjności,
- rozpoczęcie procesu przebudowy infrastruktury Centralnego Systemu Informatycznego Straży Granicznej, ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy Zapasowego Węzła Teleinformatycznego,

- dostosowanie systemów konsularnych (systemu Wiza-Konsul) do współpracy z nowymi i zmodernizowanymi systemami w ramach cyfryzacji procesu wizowego,
- dostosowanie technologiczne i organizacyjno-proceduralne do współpracy z EU Visa Application Portal oraz wydawania wiz w postaci cyfrowej,
- rozbudowę Centrum Decyzji Wizowych,
- przeprowadzenie szkoleń dla pracowników konsulatów i pozostałych pracowników przyczyniających się do realizacji wspólnej polityki wizowej i współpracy konsularnej oraz dla pracowników oraz pracowników Centrum Decyzji Wizowych,
- wzmocnienie techniczne poprzez zapewnienie niezbędnego sprzętu,
- wsparcie operacyjne.

Logika wsparcia w ramach realizacji celu szczegółowego 2 również przewiduje prowadzenie szeregu kompleksowych działań. W ramach CS2 możliwe jest zapewnianie **niezbędnego sprzętu istotnego dla wzmocnienia technicznego polskich służb**. CS2 zakłada w tym aspekcie: możliwość okresowej wymiany zużytego i wyeksploatowanego sprzętu; wymianę wszystkich czytników dokumentów oraz drukarek personalizacyjnych; zapewnianie interoperacyjności pomiędzy zasobami (w celu budowy historii cudzoziemca, która będzie wykorzystywana do procesu wizowego); zapewnianie wysokowydajnej infrastruktury, w celu otrzymania szczegółowych informacji pozwalających podjąć decyzje dotyczącą wydania wiza. Szczególnie istotne jest to, że cel szczegółowy zapewnia możliwość wymiany zużytego już sprzętu, a nie tylko jego modernizację czy naprawę, dzięki temu możliwy jest zakup całkowicie nowych urządzeń.

W ramach CS2 zakłada się także realizację **działań wdrożeniowych**. Wdrożeniu zostaną poddane różnorodne systemy, narzędzie istotne z punktu widzenia prowadzenia wspólnej polityki wizowej na terenie UE, tj., narzędzia interoperacyjności m.in. Multiple-identity detector (MID), system SIS Recast (Schengen Information System). Planowany jest także rozwój narzędzi wspierających cyfryzację procesów wizowych realizowany głównie poprzez rozbudowę Centrum Decyzji Wizowych, zaplanowaną do realizacji w ramach CS2. W ramach osiągnięcia celu realizowane będą także działania na rzecz Wizowego Systemu Informacyjnego, planowana jest jego dalsza rozbudowa, wymiana komponentów uczestniczących w procesie komunikacji oraz uruchomienie dostępu do niego polskim instytucją. Ważne z punktu widzenia realizacji celu nie jest tylko wdrażanie nowych rozwiązań, ale także **dostosowywanie już istniejących do ciągle zmieniających się potrzeb**, w szczególności związanych z aktualnie panującym postępem technicznym i związaną z nim cyfryzacją wszelkich procesów. Zaplanowane w ramach CS2 jest zatem dostosowanie systemów konsularnych (systemu Wiza-Konsul) do współpracy z nowymi i zmodernizowanymi systemami w ramach jak największej cyfryzacji procesu wizowego.

W ramach celu szczegółowego 2 zaplanowano także realizację **działań szkoleniowych**. W tym zakresie planuje się przeprowadzenie szkoleń dla pracowników konsulatów i pozostałych pracowników przyczyniających się do realizacji wspólnej polityki wizowej i współpracy konsularnej oraz dla pracowników Centrum Decyzji Wizowych. Dodatkowo działania szkoleniowe można realizować w ramach **wsparcia operacyjnego**. Oferowane w ramach CS2 wsparcie operacyjne obejmujące szkolenia językowe dla osób zaangażowanych w zarządzanie systemami UE, tj., Wizowy System Informacyjny. Realizacja wsparcia operacyjnego zakłada także działania z zakresu zwiększania potencjału

technicznego polskich instytucji przyczyniających się do realizacji wspólnej polityki wizowej, tj., konserwacje systemów IT oraz wsparcie personelu obsługującego ww. systemy.

Z analizy logiki wsparcia wynika, iż zaplanowane do realizacji działania kompleksowo przyczynią się do realizacji postawionego przed CS2 celu. Za dobre praktyki realizacji można uznać możliwość zakupu nowego sprzętu w ramach działań inwestycyjnych, który może być zamiennikiem dla już wyeksploatowanych urządzeń. Jednakże najbardziej kluczowe jest to, iż oferowane wsparcie nie tylko wdraża nowe rozwiązania, ale także dostosowuje już istniejące do ciągle zmieniających się potrzeb, w szczególności w zakresie panującej aktualnie cyfryzacji. Istotne jest także to, że wsparcie zakłada realizację działań szkoleniowych, w tym także kursów językowych dla pracowników zaangażowanych w zarządzanie systemami UE.

Z analizy wywiadów pogłębionych wynika, iż oferowane w ramach IZGW 2021-2027 wsparcie pomaga wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej wprowadzać na swoich terenach zmiany organizacyjne, prawne oraz technologiczne m.in. wynikające z polityki strefy Schengen. Wprowadzanie ww. zmian wspiera tworzenie wspólnej we wszystkich państwach członkowskich UE polityki wizowej oraz wspiera zintegrowane zarządzanie przez nie granicami.

I tutaj potrzeby stworzenia mechanizmów finansowania przez Komisję Europejską wynikają z kierunków rozwoju polityki strefy Schengen i wprowadzania projektów aktów prawnych unijnych. Także tutaj Komisja Europejska, mając świadomość, że wprowadzenie zmian i organizacyjnych, i prawnych, i technologicznych w państwach członkowskich jest czasochłonne i też kosztowne budżetowo, ustanowiła taki mechanizm dofinansowania.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

W ramach wywiadów z beneficjentami dodatkowo podjęto wątek, iż najważniejszym do rozwiązania problemem istotnym z punktu widzenia solidnego, skutecznego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz w szczególności z punktu widzenia zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie UE jest realizowanie działań na terenie granic państw UE sąsiadujących z Białorusią. Związane z niekontrolowanym napływem migrantów z terenu Białorusi do państw UE, a w tym także na tereny RP problemy, wymusiły na Polsce zwiększenie kontroli na terenie granicy z Białorusią. Unia Europejska odpowiedziała na tę potrzebę włączeniem możliwości finansowania działań szczególnych. Dodatkowo Straż Graniczna zgłosiła do realizacji w tym aspekcie dwa projekty: pn. „**Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach podmokłych, przybrzeżach i rzekach na odcinku granicy RP z Białorusią**” (projekt realizowany w ramach działań szczególnych) oraz „**Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach wodnych na odcinku granicy RP z Białorusią w POSG cz. II**”.

Natomiast jakby fundusz odpowiedział nam na te działania w kwestii Specific action i w ramach Specific action projektów tych dodatkowych, ale otrzymały państwa członkowskie. 3 państwa członkowskie dostały, Litwa, Łotwa i Polska w ramach działań tych szczególnych, Specific action tego naboru 1, 5, 8 na szczególne te wyzwania właśnie w związku z sytuacją na granicy z Białorusią. Myśmy tu właśnie złożyli więcej projektów co prawda, ale dostaliśmy akurat 2 te działania na ten projekt na obszarach wodnych.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

W ramach IZGW 2021-2027 nie było jednak możliwości finansowania bariery fizycznej, czy bariery elektronicznej na terenie przygranicznym Białorusią, co stwarzało beneficjentom problemy, ponieważ uważali oni to działanie za priorytetowe. Na stworzenie takich barier udało się jednak pozyskać fundusze z budżetu krajowego i dzięki temu powstały one na terenie przygranicznym.

(..) wiadomo, że jak to Unia mówi nie daje pieniędzy na bariery fizyczne. Bariere fizyczną akurat na granicy z Białorusią finansowaliśmy ze środków krajowych i to też jest jakby spójne z tym co robimy, z budżetem krajowym, bo część ta główna, pierwsza na granicy lądowej została sfinansowana z budżetu krajowego, bariera fizyczna i bariera elektroniczna. Widzieliśmy problem, bo to było najpilniejsze na granicy lądowej.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Podczas wywiadów pogłębionych beneficjenci wskazywali także na fakt, iż zasadne według nich byłoby zwiększenie środków przeznaczonych właśnie na działania związane ze zwiększeniem kontroli granicznej na terenie państw unijnych sąsiadujących z Białorusią. Pomimo otrzymania dodatkowego wsparcia od UE w ramach działań szczególnych oraz możliwości finansowania działań na terenie graniczącym z Białorusią w ramach obu celów szczegółowych Programu, zwiększenie środków na te działania w państwach, które posiadają kilometrowo najdłuższą granicę z Białorusią, byłoby nadal zasadne. Objęcie wsparciem długich kilometrowo odcinków granicy jest bardzo kosztochłonne i już na tym etapie realizacja projektów po zaplanowanych wcześniej kosztach na przygranicznym terenie z Białorusią przysparza beneficjentom trudności. Zwiększenie alokacji na ww. działania pozytywnie przyczyniłoby się także do zwiększenia poziomu zaplanowanych do osiągnięcia w ramach Instrumentu wskaźników.

(...) mamy obecnie dziewięćdziesiąt kilka milionów euro wkładu unijnego z tego co pamiętam, myśmy zakładali, że dostaniemy około dwustu. (...) Tutaj też patrząc pod kątem tego, że mamy najdłuższą zewnętrzną granicę Unii, oczywiście była taka i jest taka retoryka, że państwa bałkańskie mają większe problemy, ale one też nie dostają więcej pieniędzy co ciekawe.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Beneficjenci nadmieniali także, iż istotne jest ukierunkowanie tożsamyh działań także na terenach państw, obszarów graniczących z Ukrainą. Ukierunkowanie działań na polsko-ukraińską granicę także przyczyni się do realizacji celu postawionego przed IZGW, w szczególności w zakresie zwiększania poziom bezpieczeństwa wewnętrznego na terenie UE. Realizacja działań na terenach graniczących z Ukrainą przyczyni się do niwelowania różnorodnych problemów, z którymi zmagają się aktualnie Polska – problemów związanych z nielegalnym napływem migrantów z terenów Ukrainy, problemów związanych ze sprowadzaniem na tereny RP z Ukrainy nielegalnej broni.

Podsumowując, analiza logiki wsparcia wskazuje na to, iż zaplanowane w ramach IZGW 2021-2027 działania przyczyniają się do realizacji poszczególnych postawionych przed Instrumentem celów szczegółowych. Działania prowadzone w ramach poszczególnych celów szczegółowych pomagają wprowadzać różnorodne zmiany organizacyjne czy technologiczne. Zmiany te wspomagają tworzenie

wspólnej we wszystkich państwach członkowskich UE polityki wizowej oraz wspierają zintegrowane zarządzanie przez nie granicami. Z analizy wywiadów pogłębionych wynika, iż priorytetowe zdaniem beneficjentów IZGW jest wprowadzanie działań finansowanych w ramach Instrumentu na granicach Polski z Ukrainą oraz Białorusią. Dodatkowo zwiększenie alokacji na działania związane ze zwiększeniem kontroli m.in. na granicy białoruskiej byłoby ich zdaniem zasadne.

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**.² Jest to nowy system będący następcą SL2014, którego jednak nie stosowano w ramach komponentu granicznego FBW w poprzedniej perspektywie finansowej 2014-2020.

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

² 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

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 oferty 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 Finansów 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 funkcji, 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 jest **rzeczą kompletnie nową zarówno dla instytucji realizujących, jak i beneficjentów IZGW**. Zatem, aby móc dogłębniej ocenić odpowiedniość systemu CST2021 do dostarczania informacji o postępach w osiągnięciu celów Instrumentu, istotne jest także poznanie perspektywy podmiotów bezpośrednio korzystających z ww. systemu. **Zatem beneficjenci oraz instytucje zaangażowane w realizację, wdrażanie, koordynację IZGW 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 IZGW 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 IZGW, 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 wewnętrznie, **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 kontrolę, 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: indywidualny wywiad pogłębiony z realizatorem IZGW.

W ramach zapoznania beneficjentów z nowym systemem powinien zostać przeprowadzony szereg działań szkoleniowych, co ciekawe jednak, nie każda z instytucji miała możliwość odbycia takiego szkolenia. Dodatkowo, jak już wykazano powyżej, system ten jest nowy zarówno dla beneficjentów, jak i dla instytucji realizujących IZGW, zatem szkolenie powinno być prowadzone przez podmiot zewnętrzny, który posiada kompleksową wiedzę i umiałby odpowiedzieć na wszelkie trudności związane z np. ze składaniem w CST wniosków o dofinansowanie. Niektóre podmioty musiały poświęcić dodatkowy czas na samodzielne zapoznawanie się z programem, a sprostanie temu zadaniu bez wsparcia zewnętrznego było dla nich sporym wyzwaniem. Ponownie zatem warto nadmienić, że **zasadne byłoby zrealizowanie szkoleń, które mógłby odpowiedzieć na wszelkie pojawiające się trudności z obsługą CST2021 np. przez podmiot zewnętrzny zarówno dla beneficjentów, jak i dla instytucji realizujących Fundusz, które wyraziłyby taką potrzebę.**

(..) żadnych szkoleń systemowych nie wdrożono, nawet online. Owszem były prezentacje dostępne na stronie CST, jak się zalogować, jak... co tam jeszcze jest, jak zarejestrować instytucję, jak się wpisać. Natomiast nikt nie nauczył nikogo jak tak jest... a brakuje takiej prezentacji moim zdaniem, jak nadać te role, co te role oznaczają, jak się składa te wnioski.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Dodatkowo nowy system został przygotowany oraz wdrożony ogólnie przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej bez współpracy z poszczególnymi podmiotami realizującymi IZGW oraz jego beneficjentami.

Problem polega na tym, że tak naprawdę system został stworzony i system został stworzony, ale nikt z nami tego systemu, że tak się wyrażę nie przegadał. Do tej pory składając wniosek projektowy dostawaliśmy dokument, zostawał on wytworzony powiedzmy przez między ministerstwem, a centrum obsługi projektów MSWiA, w jakiejś tam czasami współpracy z nami, mniejszej bądź większej, natomiast tu tak naprawdę nikt nas nie zapytał jak system miałby pomóc nam w gromadzeniu tych wszystkich danych i udostępnianiu tych danych ewaluatorom.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Zdaniem respondentów wywiadów pogłębionych przy wytwarzaniu nowego systemu raportowania **zabrakło swoistej współpracy z podmiotami zaangażowanymi w realizację Instrumentu oraz jego beneficjentami, zatem nie jest to system idealnie dostosowany do ich potrzeb**, m.in. do potrzeb beneficjentów IZGW związanych np. z kontrolami projektów. Z drugiej strony, przez brak ww. współpracy niektóre funkcje CST oraz używane w nim sformułowania mogą przysparzać trudności m.in. przy definiowaniu poszczególnych używanych w systemie sformułowań. Respondenci wywiadów pogłębionych wskazywali na fakt, że niektóre z używanych w CST specjalistycznych sformułowań można rozumieć dwojako i żeby poprawnie wprowadzić dane trzeba dogłębnie zapoznać się ze specyfiką systemu i szczegółowymi definicjami używanych w nim pojęć.

(...) system z założenia jest OK, tylko pewne dane są wprowadzane tak, że nastęrczają pewne problemy, ponieważ na przykład pojawia się w tym systemie nazwa „limity”. Jak ktoś się pierwszy raz spotyka z tym systemem, to od razu zapala mu się lampka. Jeżeli jest to jeszcze ktoś kto pracuje w finansach, to dla niego limit, to dla państwowych jednostek budżetowych jest to limit przyznany gdzieś w budżecie. Tutaj limit to oznacza tak naprawdę cel określony gdzieś w funduszach tak ogólnie rzecz biorąc. (...) Limit, na przykład dla projektu, który my złożyliśmy limitem jest wzmocnienie zdolności prowadzenia odpraw na zewnętrznych granicach (...)

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Dodatkowo w ocenie beneficjentów IZGW **system SL2014, na którym działano w poprzedniej perspektywie finansowej (jednak nie był on stosowany dla FBW-komponent graniczny) był bardziej przyjazny i oferował więcej wygodnych rozwiązań technicznych** dotyczących np. wprowadzania danych, tj., możliwość załadowania do systemu paczki danych np. w formacie ZIP. CST2021 nie posiada takiej opcji, przez co czas dodawania do systemu istotnych dokumentów może ulec wydłużeniu.

(..) to system jest ten 2014, jest bardziej przyjazny od tego systemu 2021. Nie pracowałem na tamtym, ale z tego co słyszałem jest bardziej przyjazny jeżeli chodzi o wprowadzanie danych. Do nowego systemu nie można wprowadzić np. paczki danych.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Mało intuicyjne jest także rejestrowanie użytkowników w systemie i nadawanie im odpowiednich ról. Beneficjenci zgłaszali trudności związane z tym, że nawet jeżeli dodatkowa osoba została zarejestrowana w CST, nie byli oni w stanie jednocześnie widzieć tych samych dokumentów.

Najbardziej problematyczne jest połączenie projektu z osobami, które chcą się zarejestrować do tego systemu i nadanie im odpowiednich ról. (...) Czyli mówiąc ogólnie może jeszcze raz tak wprost, jeżeli jest ogłoszony nabór i ktoś pisze projekt, to jak kogoś kto jest spoza organizacji... to znaczy z organizacji ale generalnie nie siedzi obok ciebie, jak dołączyć go do tego projektu, jak on się ma zarejestrować. Ewentualnie on się rejestruje i co dalej? My go nie widzimy, jego

zgłoszenia. On nie widzi naszego zgłoszenia. Jest to dość trudne. Na razie, że tak powiem próbujemy to zorganizować we własnym zakresie.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Część beneficjentów nie miała jeszcze możliwości skorzystania z nowego systemu CST2021 ze względu na to, że wdrażanie IZGW 2021-2027 jest, w trakcie prowadzonej ewaluacji, na początkowym etapie. Natomiast większość beneficjentów, którym udało się skorzystać z nowego systemu miała możliwość aktualnie jedynie złożenia w nim wniosku o dofinansowanie. Dodatkowo większość z ww. problemów oraz trudności jest spowodowana głównie tym, że jest to nowy system, w ramach którego, w szczególności, beneficjenci IZGW nie zostali należycie przeszkoleni. Zatem dobre strony systemu CST2021, czy jego kolejne mankamenty będą wyłaniać się także na późniejszym etapie realizacji IZGW.

Podczas prowadzonych wywiadów **beneficjenci nie zgłaszali żadnych trudności związanych z, powstałym w ramach IZGW, systemem wskaźników.** Z uwagi na to, że Instrument jest w początkowej fazie wdrażania większość beneficjentów, jak już wspomniano powyżej, miała jedynie możliwość złożenia wniosku o dofinansowanie, nie raportowali oni jeszcze postępów prac prowadzonych w ramach projektów. Dobre strony lub mankamenty powstałego w ramach Instrumentu systemów wskaźników pojawią się zatem pewnie dopiero na późniejszym etapie jego wdrażania. W ramach wywiadów beneficjenci podkreślali jednak, że aktualnie nie identyfikują problemów związanych z tym, że w ramach realizowanych projektów muszą raportować dane wrażliwe, które są trudne do zdobycia.

Myśmy nie natrafili na tego rodzaju problemy, chociaż zapewne w zależności od rodzaju beneficjenta mogą się one pojawić, natomiast w naszej sytuacji takich przypadków myśmy akurat nie mieli. Przeważnie te mierniki, czy też jakby cele, które stawiamy sobie i do osiągnięcia, one wynikają jakby z faktu konsumpcji jakby tego projektu i nie dotyczą jakby takich danych wrażliwych.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Z analizy wywiadów pogłębionych wynika głównie zatem, iż z uwagi na to, że system CST2021 jest nowym narzędziem zarówno dla beneficjentów, jak i instytucji realizujących IZGW 2021-2027, zasadne jest, żeby mieli oni **możliwość uczestnictwa w szkoleniach realizowanych przez podmiot zewnętrzny**, który przybliży im możliwości oraz odpowie na wszelkie identyfikowane trudności związane z obsługą nowego dla nich systemu. Największym mankamentem CST2021 jest natomiast to, że jego logika oraz możliwości zostały zaprojektowane bez konsultacji z podmiotami realizującymi IZGW oraz jego beneficjentami, przez co **nie jest to system, który jest dopasowany do potrzeb Instrumentu, to raczej Instrument musi dopasować się do możliwości technicznych, jakie CST2021 oferuje.** Warto mieć na uwadze to, iż IZGW jest w początkowej fazie wdrażania zatem dobre strony oraz mankamenty jego systemu monitoringu i oceny (w tym systemu CST2021 czy systemu wskaźników IZGW) uwydatnią się także na późniejszym etapie jego wdrażania.

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

Projekt Programu w głównej mierze opracowany był przez **Departament Funduszy Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji** przy udziale licznych interesariuszy.

Projekt Programu został skonsultowany **przy udziale beneficjentów poprzedniej perspektywy finansowej**, m.in. Policji, Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Wojewodów 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.

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 Polska, 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.

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 Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej 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 IZGW podkreślają, że podejmowane przez nich przedsięwzięcia w ramach dofinansowanych projektów są neutralne lub zgodne z powyższymi zasadami. Wynika to z regulaminu, który nakłada na wnioskodawców obowiązek wprowadzenia polityki horyzontalnej. Jej brak wyklucza bowiem możliwość ubiegania się o dofinansowanie. Pozytywny wpływ zauważany jest szczególnie w **zasadzie równości płci**, gdzie jeden z podmiotów wdrożył plan równości płci oraz w **zasadzie zrównoważonego rozwoju**. Rozmówcy starają się, by przeprowadzane przez nich remonty były przyjazne dla środowiska i wykorzystywały energooszczędne technologie. Zwracają jednak uwagę na brak finansowania niektórych proekologicznych rozwiązań, np. pomp ciepła czy fotowoltaiki. Również **zasada równości szans i niedyskryminacji** nie sprawia beneficjentom problemów. Przeprowadzane przez nich inwestycje, jak podkreślają, są dostępne dla każdego bez względu na wyznanie czy pochodzenie oraz dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

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 nastęrcza 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 (ograniczonym lub bezpośrednim).

Przeprowadzone natomiast w projektach działania informacyjno-promocyjne muszą spełniać określone warunki:

Odbiorcy finansowania unijnego podają informacje o pochodzeniu tych środków oraz zapewniają eksponowanie finansowania unijnego, w szczególności podczas promowania działań i ich rezultatów, poprzez dostarczanie spójnych, skutecznych, istotnych i proporcjonalnych ukierunkowanych informacji przeznaczonych dla różnych grup odbiorców, w tym dla mediów i opinii publicznej. Zapewnia się eksponowanie finansowania unijnego oraz udostępnia się takie informacje, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, w których publiczne ujawnienie takich informacji nie jest możliwe lub odpowiednie lub w których podanie takich informacji podlega ograniczeniom prawnym, w szczególności ze względów bezpieczeństwa, porządku publicznego, z uwagi na postępowania przygotowawcze w sprawach karnych lub ochronę danych osobowych. Aby zapewnić eksponowanie finansowania unijnego, jego odbiorcy, informując publicznie o danym działaniu, wskazują pochodzenie finansowania i eksponują symbol Unii.

Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r., Artykuł 24.

Rozmówcy zaznaczają, że stosują się do powyższych wytycznych. Zakupiony przez nich sprzęt i materiały są odpowiednio oznakowane, a miejsca projektów opatrzone tablicami. Zwracają również uwagę na publiczny charakter przeprowadzanych w ramach projektów inwestycji, co, według nich, spełnia zasadę widoczności i komunikacji.

C. Wydajność

8. W jakim stopniu Fundusz wspiera działania efektywne kosztowo?

Efektywność kosztowa jest jednym z **podstawowych elementów oceny kwalifikowalności** wydatków w IZGW. Wymieniona jest w „Podręczniku dla beneficjenta” obok warunków takich, jak wpisywanie się w cele funduszu czy konieczność wydatku do realizacji działań – wszystkie z tych warunków wraz z kilkoma innymi muszą zostać spełnione, aby wydatek mógł zostać uznany za kwalifikowany. Sprawia to, że już od początku potencjalni beneficjenci mają świadomość istotności efektywności kosztowej. W podręczniku tym efektywność kosztowa rozumiana jest jako relacja nakład/rezultat.

Efektywność kosztowa związana jest także z wymogami dotyczącymi ponoszenia kosztów na wynagrodzenia dla osób zaangażowanych w realizację projektów. Wśród wymogów kwalifikowalności kosztów zatrudnienia widnieje zapis o „efektywnym wykonywaniu zadań”.

Przykładowo 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.

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

Art. 71 ust. 1 rozporządzenia ogólnego 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

Granicy na lata 2021–2027 jako **Institucję Zarządzającą** 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 IZGW. IZ (przy wsparciu IP) jest zarazem Instytucją wykonującą zadania w zakresie księgowania wydatków.

Institucją Pośredniczącą zostało Centrum Obsługi Projektów Europejskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Institucją Audytową dla IZGW 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*³ przedstawiono szczegółowo organizację i procedury dotyczące funkcji i zadań poszczególnych instytucji, a także opis systemu elektronicznego – Centralnego Systemu Teleinformatycznego (CST2021).

Struktura zarządzania i kontroli IZGW jest dla beneficjentów **czytelna**, znają zakresy zadań i role poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację Funduszu.

Dobra znajomość struktury organizacyjnej wynika m.in. z długiej współpracy (poprzednia perspektywa finansowa 2014-2020), w czasie której wypracowane zostały określone sposoby komunikacji. Zarazem beneficjenci wysoko oceniają jakość kontaktów z IZ/IP na każdym etapie współpracy.

Informacje o możliwościach pozyskiwania środków są przekazywane odpowiednio wcześniej, a informacje są spójne i sformułowane w sposób, który nie budzi większych wątpliwości. Beneficjenci podkreślają również, że ważne dla polepszenia współpracy z IZ/IP było to, że zostali zaproszeni do współpracy także na wcześniejszym etapie – projektowania wsparcia (tworzenie zapisów Polskiego Programu IZGW).

³ <https://www.gov.pl/attachment/934471bc-c1f5-42dd-8f4d-a7e389c6ad53> (dostęp: 26.02.2024 r.).

Jak podkreślają beneficjenci, obecnie istotna jest komunikacja elektroniczna, zaś ważnym jej elementem jest strona internetowa. Strona internetowa COPE jest zrozumiała dla jej odbiorców:

Ta strona ma bardzo czytelnie ustrukturyzowaną architekturę(...). Informacje są na bieżąco aktualizowane, co należy podkreślić, bo przecież nie jest to standardem.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

Choć na razie badani nie mają doświadczenia z realizacji projektów w nowej perspektywie, nie obawiają się problemów realizacyjnych wynikających z działań IZ /IP. Wyrażają natomiast obawy w odniesieniu do CST2021.

Pierwsze problemy wystąpiły już na etapie wnioskowania, przy składaniu wniosków o dofinansowanie. Jak podkreślają, przeszli z „tradycyjnego” sposobu składania wniosków do systemu, więc, jeśli ktoś nie miał wcześniej doświadczenia w obsłudze np. aplikacji SL2014 przy innych funduszach, trudno mu się odnaleźć w CST2021 (choć te dwie wersje aplikacji również mocno różnią się między sobą).

Jak wskazał jeden z beneficjentów IZGW: nie jest to łatwy system, zabrakło szkolenia z obsługi, zarówno tej aplikacyjnej, jak i sprawozdawczej.

Zarazem jednak można uznać, że nie chodzi o samą trudność obsługi tego systemu (lub poszczególnych aplikacji), a raczej o niezajomość zasad jego (jej) działania:

Brakuje tej prezentacji (...) jak nadać te role [w systemie], co te role oznaczają i jak się składa te wnioski? (...) Jak przysłać dokumentację w tym systemie? Czy dokumentację rejestrować, drukować czy podpisać pod jakiś system elektronicznego obiegu dokumentów?

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW

Ocena systemu zarządzania i kontroli ze strony beneficjentów IZGW jest pozytywna, system jest sprawny. Obecnie **nie zostały zidentyfikowane elementy wpływające na obniżenie wydajności tego systemu**. Należy jednak odnotować, że beneficjenci wyrażają sporo obaw o działanie nowego systemu teleinformatycznego CST2021 i związaną z jego wdrożeniem zmianę sposobu aplikowania i sprawozdawania projektów.

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

Ze względu na niewielki stopień zaangażowania prac wdrożeniowych Funduszu zarówno beneficjenci, jak i realizatorzy nie potrafią wskazać konkretnych propozycji uproszczeń.

Jak podkreślają przedstawiciele IZ, przy wdrażaniu Funduszu w ramach obecnej perspektywy starają się korzystać – w miarę możliwości - z zasad i regulacji ustanowionych w poprzednim okresie programowania.

(...) procedury, które mieliśmy w perspektywie 2014-2020 były dobre, audyt zawsze nam dawał wysokie oceny, więc staraliśmy się zachować jak najwięcej z procedur z perspektywy 2014-2020 plus dodać to, czego wymaga od nas nowe rozporządzenie ogólne, między innymi trochę większy komitet monitorujący,

system informatyczny, który był dla nas największym wyzwaniem, ale same procedury się tak bardzo nie różnią od zeszłej perspektywy

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z realizatorem IZGW

Już zatem na wstępnym etapie wdrażania zostały zidentyfikowane obowiązki, procedury „nadmiarowe”, z których można było zrezygnować, ponieważ nie były przydatne z punktu widzenia sprawności i wydajności zarządzania Funduszem i działań kontrolnych. Dalsze propozycje w zakresie ewentualnych uproszczeń możliwe będą do ustalenia w kolejnych etapach wdrażania IZGW.

D. Spójność

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

Działaniami spójnymi z interwencją wdrażaną poprzez IZGW są inicjatywy finansowane z **Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021** w ramach Programu „Sprawy wewnętrzne” dla obszaru tematycznego nr 20 „Międzynarodowa współpraca policyjna i zwalczanie przestępczości”.

Celem Programu było wzmocnienie współpracy organów ścigania, w tym zapobiegania i wykrywania przestępczości zorganizowanej poprzez:

- zapewnienie funkcjonariuszom organów ścigania dostępu do nowych technologii i odpowiednich szkoleń;
- wzmocnienie współpracy krajowych i międzynarodowych organów ścigania takich jak Eurojust, Europol, Interpol czy Frontex⁴.

W ramach Programu wdrożono m.in. projekt „Wzmocnienie ochrony granic UE poprzez rozwój kynologicznej działalności szkoleniowej, rozbudowę, przebudowę i doposażenie infrastrukturalne OSS SG w Lubaniu” realizowany w latach 2020-2023 przez Komendę Główną Straży Granicznej w partnerstwie z Państwową Strażą Graniczną Litwy oraz Centrum Kynologicznym Państwowej Służby Granicznej Ukrainy. Projekt polegał na wyszkoleniu funkcjonariuszy w oddziałach Straży Granicznej przygotowanych do samodzielnej pracy w charakterze instruktora - selektonera w szkoleniu psów służbowych pomagających w zwalczaniu przestępczości transgranicznej⁵.

Należy spodziewać się, iż projekty wdrażane w ramach IZGW **będą spójne także z działaniami finansowanymi z kolejnej edycji NMF**, która zostanie uruchomiona w 2024 r. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż ostateczny zakres wsparcia nie został jeszcze zatwierdzony.

Biorąc pod uwagę cele oraz przewidziane działania, wsparcie udzielane w ramach IZGW jest spójne także z finansowaniem udzielanym w ramach **Instrumentu Tematycznego**, w ramach którego Polska

⁴ [NMF Program "Sprawy Wewnętrzne"](#), (dostęp: 27.02.2024 r.).

⁵ [Wzmocnienie ochrony granic UE poprzez rozwój kynologicznej działalności szkoleniowej, rozbudowę, przebudowę i doposażenie infrastrukturalne OSS SG w Lubaniu](#), (dostęp: 27.02.2024 r.).

otrzymała środki na realizację **działań szczególnych** (specific actions). W ramach naboru BMVI/2021/SA/1.5.8 „Support for Border Management” ogłoszonego przez Komisję Europejską przyznano dofinansowanie na projekt „Strengthen the surveillance of the EU’s external border against unforeseen irregular migration” realizowany przez Komendę Główną Straży Granicznej. Projekt składa się z dwóch pakietów:

- budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na terenach podmokłych, przybrzeżnych i rzekach na odcinku granicy państwa polskiego z Białorusią – w ramach pakietu przewidziana jest rozbudowa istniejącego elektronicznego zabezpieczenia granicy państwowej na granicy polsko-białoruskiej na rzekach Świsłocz, Istoczanka i Bug,
- modernizacja systemu radiokomunikacji – w ramach pakietu przewidziano wzmocnienie zabezpieczenia granicy na odcinku Polska-Białoruś oraz odcinków granicy będących w bezpośrednim sąsiedztwie w związku z naporem migrantów na granicę oraz próbami jej nielegalnego przekroczenia.

Wyżej wskazane projekty zostały włączone do zaakceptowanego Polskiego Programu IZGW.

Projektem uzupełniającym powyższe jest:

- Budowa technicznej ochrony zewnętrznej granicy UE na obszarach wodnych na odcinku granicy RP z Białorusią w POSG cz. II – w ramach pakietu przewidziano rozbudowę istniejącego elektronicznego zabezpieczenia granicy państwowej na granicy polsko-białoruskiej na rzekach Świsłocz i Istoczanka (31,5 km).

Działania te uzupełniają **przedsięwzięcia dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa granicy, zrealizowane z budżetu państwa** (budowa elektronicznego zabezpieczenia granicy państwowej na odcinku zewnętrznej granicy UE) oraz są kontynuacją projektu "Rozbudowa systemów ochrony technicznej granicy zewnętrznej UE w zakresie urządzeń nadzoru", który został zrealizowany w ramach FBW 2014-2020.

Ponadto, Polska złożyła wnioski o dofinansowanie następujących projektów w naborach w ramach **działań szczególnych** (specific actions):

- w ramach naboru BMVI/2021/SA/1.5.4 „Support to comply with the implementation of the relevant interoperability legal framework” na projekt „Support for the implementation of Interoperability in Poland”,
- w ramach naboru BMVI/2021-2022/SA/1.2.1 „Innovation for sea/shore, and/or land border surveillance (operational testing in pilot projects)” na projekt „Mobile system for the detection and localization of low-altitude flying objects using radar-vision technology that have illegally crossed the national border”.

W ramach działań unijnych Instrumentu Tematycznego IZGW dofinansowanie otrzymał także projekt „Enhancement of Immigration Liaison Officers’ Activities in Central Asia” realizowany przez COPE MSWiA w latach 2023-2025, którego celem jest zwalczanie nielegalnej migracji do UE poprzez usprawnienie procedury potwierdzania tożsamości obywateli Azji Środkowej i organizację działań powrotowych, dzięki wzmocnieniu współpracy i kwalifikacji organów migracyjnych Azji Środkowej,

poprzez działania unijnych oficerów łącznikowych ds. migracji działających w Azji Środkowej i wsparcie państw członkowskich UE⁶.

Ponadto, Komisja Europejska ogłosiła i przeprowadziła dwa inne nabory w ramach Instrumentu Tematycznego (działania unijne). Pierwszy dotyczył wsparcia projektów pilotażowych na rzecz opracowania i uruchomienia krajowych mechanizmów zapewnienia jakości w celu zapewnienia wdrożenia prawodawstwa UE w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi oraz opracowania i uruchomienia mechanizmu monitorowania praw podstawowych, drugi zaś – wspierania innowacyjnych form współpracy na rzecz wzmocnienia krajowych komponentów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Wśród projektów, które otrzymały dofinansowanie nie było podmiotów z Polski⁷.

Konsekwencją pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainie było z kolei uruchomienie w 2022 r. dodatkowych środków w ramach IZGW, które Komisja Europejska przyznała Polsce w trybie **pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych**. Środki te miały na celu wzmocnienie infrastruktury granicznej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Wysokość tego wsparcia, przekazanego w 2022 r. wyniosła ponad 76 mln euro⁸.

Działaniami spójnymi z interwencją w IZGW jest także **Program wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej CCEI (Customs Control Equipment Instrument)**, finansowany przez Komisję Europejską z Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami. Celem instrumentu jest wspieranie unii celnej i krajowych organów celno-skarbowych w ochronie interesów finansowych i gospodarczych Unii Europejskiej i państw członkowskich poprzez zapewnianie jednolitych standardów przeprowadzania kontroli na granicach zewnętrznych, zmniejszanie nierówności między państwami członkowskimi wynikającej z różnic geograficznych oraz ze zróżnicowania pod względem potencjału i zasobów. Należy zaznaczyć, iż sprzęt zakupiony w ramach CCEI obejmuje kontrolę towarów, natomiast sprzęt zakupiony w ramach IZGW – wyłącznie kontrolę osób, a zatem wsparcie w ramach obu instrumentów ma charakter komplementarny.

W ramach przyznanych środków zrealizowane zostaną następujące projekty:

- „Wzmocnienie zdalności operacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej” – działania w ramach projektu dotyczą doposażenia, budowy, modernizacji i rozwoju infrastruktury skanującej na granicy zewnętrznej z Federacją Rosyjską, Białorusią, Ukrainą oraz na granicy morskiej i OC pocztowych. Wartość projektu – ok. 148 mln zł.
- „Wzmocnienie zdolności operacyjnych laboratoriów Krajowej Administracji Skarbowej” – działania w ramach projektu dotyczą zakupu specjalistycznego sprzętu dla laboratoriów KAS. Celem zadania jest eliminacja braków sprzętowych, wymiana zużytych urządzeń oraz zapewnienie ciągłości działania laboratoriów na kolejne lata. Wartość projektu – ok. 10 mln zł⁹.

⁶ [Funding & tenders \(europa.eu\)](#), (dostęp: 13.03.2024 r.).

⁷ [Funding & tenders \(europa.eu\)](#), (dostęp: 13.03.2024 r.).

⁸ [Prawie 700 mln zł z UE na wsparcie dla uchodźców z Ukrainy - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#), (dostęp: 13.03.2024 r.).

⁹ [Instrument na rzecz wsparcia finansowego – CCEI - Ministerstwo Finansów - Krajowa Administracja Skarbowa - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#), (dostęp: 12.03.2024 r.).

Wsparcie z IZGW jest także spójne z działaniami dotyczącymi zarządzania granicami **finansowanymi ze środków budżetu państwa**, realizowanymi na mocy obowiązku ustawowego przez Straż Graniczną, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, konsulaty, Urząd ds. Cudzoziemców oraz Urzędy Wojewódzkie. Ponadto, dodatkowe środki wspierające polskie służby 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?

Ocena spójności działań podejmowanych w ramach IZGW z innymi inicjatywami finansowanymi ze środków UE objęła przede wszystkim analizę funduszy dotyczących spraw wewnętrznych oraz programów współfinansowanych w ramach polityki spójności, lecz także innych źródeł finansowania unijnego, np. Instrumentu Sąsiedztwa, Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (NDICI).

Ocenia się, że pomiędzy **IZGW a FAMI oraz FBW** występuje spójność związana z odpowiednio przeprowadzoną delimitacją i rozróżnieniem na poziomie celów, potrzeb, typów projektów, beneficjentów i instrumentów wsparcia. Wszystkie trzy Fundusze należy traktować jako szeroki spójny mechanizm wsparcia działań prowadzonych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe w obszarze migracji, bezpieczeństwa wewnętrznego i zarządzania granicami.

Na poziomie realizowanych (bądź planowanych w przyszłości) projektów w szczególności duże powiązania widoczne są pomiędzy IZGW a **Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego**. Jednym z celów strategicznych FBW jest bowiem „*Opracowania niezbędnych rozwiązań informatycznych oraz działań w celu poprawy wymiany informacji pomiędzy organami ścigania i innymi właściwymi organami oraz organami UE, interoperacyjności z istniejącymi lub planowanymi do budowy w przyszłości systemami informacyjnymi i bazami danych opracowanymi przez UE lub inne państwa członkowskie*”. Realizacja tego celu wymaga m.in. modernizacji istniejących systemów informatycznych UE, w tym wsparcia systemów istniejących w ramach Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i Eurodac. Kolejnym potrzebnym działaniem jest wdrożenie nowych wielkoskalowych systemów informacyjnych UE, np. EES, ETIAS, ECRIS-TCN. W związku z tym założono, że konieczne będzie dostosowanie systemów krajowych do uzgodnionych na poziomie całej UE procesów funkcjonowania SIS i Biura SIRENE. W ramach FBW 2021-2027 planowane działania w tym zakresie są realizowane w ramach CS 1 (Wymiana informacji). W zakresie środka wykonawczego: a) przewidziane działania będą częściowo stanowić kontynuację projektów podejmowanych w latach 2014-2020 i polegać będą na rozwijaniu SIS oraz systemu Europolu służącemu poprawie jakości danych w systemach teleinformatycznych. Osobne działania będą służyły wdrażaniu rekomendacji z ewaluacji dotyczących SIS oraz kwestii ochrony danych. W ramach środka wykonawczego: b) przewidziane zaś zostały środki na tworzenie i dostosowywanie systemów krajowych do wymagań zmieniających się systemów informacyjnych UE i narzędzi ich interoperacyjności, w tym w zakresie funkcjonowania SIS i

Biura SIRENE. W przypadku **FAMI** nie identyfikuje się tego typu spójności na poziomie planowanych ani realizowanych projektów.

Również o spójności można mówić w odniesieniu do powiązania pomiędzy działaniami IZGW a programami polityki spójności wdrażanymi w ramach **Polityki Spójności UE**. W relacji tej spójność polega na zapewnieniu komplementarności na poziomie celów i zakresów wsparcia tych źródeł finansowania. Programy Polityki Spójności wspierają służby mundurowe w zakresie infrastruktury i sprzętu umożliwiającego realizację powierzonych zadań w następujących dziedzinach:

- ➔ w ramach Celu Priorytetowego 2 (Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki (...)) zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (...) – w zakresie prowadzenia działań związanych z ochroną przed sytuacjami kryzysowymi związanymi z zagrożeniami środowiskowymi,
- ➔ w ramach Celu Priorytetowego 3 (Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności) - w realizacji działań związanych z bezpieczeństwem ruchu.

Spójność pomiędzy wsparciem w ramach Polityki Spójności a działaniami IZGW polega przede wszystkim na kompleksowym podejściu do wsparcia służb mundurowych przy jednoczesnym ukierunkowaniu rodzajów wsparcia i rozdzieleniu ich na różne źródła finansowania. IZGW bowiem finansuje kolejny typ projektów skierowanych do służb polegający na wsparciu realizacji działań związanych z zapewnieniem silnego i skutecznego zintegrowanego europejskiego zarządzania granicami zewnętrznymi przy jednoczesnym zabezpieczeniu swobodnego przepływu osób.

Jednak oprócz tak ogólnie rozumianej spójności związanej z demarkacją, można także zidentyfikować powiązania na poziomie projektów finansowanych ze środków Polityki Spójności. W związku z tym, że środki IZGW będą wykorzystywane m.in. na rozwój systemów teleinformatycznych, możliwa jest realizacja projektów komplementarnych w ramach programu **Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027**. W szczególności warto w tym miejscu wskazać możliwość realizacji projektów w ramach Działania FERC.02.01 *Wysoka jakość i dostępność e-usług publicznych*, w ramach którego przewidziano realizację projektów polegających na budowie, modernizacji i dalszym rozwoju e-usług i systemów niezbędnych do ich świadczenia, w tym procesów back-office. Również w ramach Działania FERC.02.02 *Wzmocnienie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa* możliwa jest realizacja projektów komplementarnych z działaniami podejmowanymi w ramach IZGW. Jest to szczególnie ważne, gdyż tworzone w ramach IZGW systemy teleinformatyczne muszą mieć zapewnioną najwyższą ochronę przed zagrożeniami cybernetycznymi ze względu na wysoki poziom wrażliwości danych.

Kolejnym programem finansowanym ze środków UE, który na poziomie działań jest spójny z IZGW, jest **Program Interreg Next Polska – Ukraina 2021-2027**. W ramach przewidzianego wsparcia wyznaczono Priorytet 5 – Granice, który zarówno na poziomie potrzeb, jak i celów oraz typów wsparcia jest komplementarny z IZGW, w szczególności na polu zarządzania przejściami granicznymi oraz rozwijaniu współpracy między służbami celnymi i służbami ochrony granic. Konieczność komplementarności z IZGW została podkreślona w samej treści Programu, w której zaznaczono, że „działania mające na celu poprawę infrastruktury przejść granicznych powinny być skoordynowane z instytucją zarządzającą IZGW, w szczególności w odniesieniu do budowy i rozwoju budynków lub inwestycji w sprzęt do

weryfikacji elektronicznych dokumentów podróży i biometrycznych odcisków palców”¹⁰. Na realizację projektów w ramach Priorytetu 5 zaplanowano ponad 13 mln euro.

Potencjalna spójność może też wystąpić pomiędzy działaniami finansowanymi z IZGW a projektami w ramach **Programu Horyzont Europa**. Jest pożądanym, by rezultaty prowadzonych badań i opracowane innowacji (finansowane w ramach HE) były wykorzystywane również w dziedzinie ochrony granic.

Analizując spójność IZGW nie sposób nie wspomnieć o planowanej współpracy z **Frontex**. Zgodnie z zapisami samego programu, w latach 2021-2027 współpraca ta odbywać się będzie przede wszystkim na dwóch polach. Po pierwsze, przedstawiciele polskiej Straży Granicznej będą brać udział w pracach European integrated border management (EIBM) Working Group oraz w spotkaniach. Po drugie, przewiduje się udział Straży Granicznej w działaniach Frontex, który wynika z Rozporządzenia (UE) 2019/1896 oraz planu pracy Agencji określonego w Single Programming Document 2022-2024.

¹⁰ Program Interreg Next Polska – Ukraina 2021-2027, s.27

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. Podobnie EAV definiowana jest w ramach sprawozdań rocznych IZGW: *Unijna wartość dodana oznacza generowanie rezultatów wykraczających poza to, co państwa członkowskie osiągnęłyby działając samodzielnie*¹¹.

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 IZGW najistotniejsze kwestie, które należy zbadać oceniając generowanie wartości dodanej to:

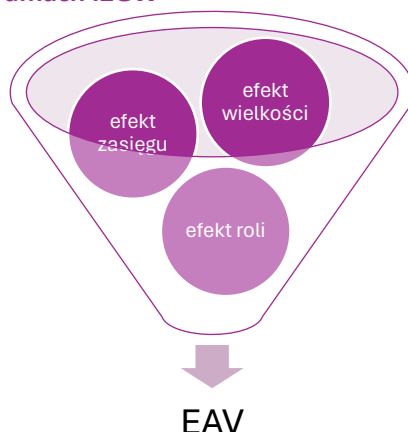
1. wdrożenie przepisów UE do polskiego porządku prawnego;
2. wystąpienie korzyści skali;
3. współpraca transgraniczna w celu poznania najlepszych praktyk oraz procesów decyzyjnych w innych państwach;
4. uwzględnienie w działaniach zagrożeń i wyzwań o charakterze transgranicznym;
5. sieciowanie współpracy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

Poziomy EAV

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

¹¹ Roczne sprawozdanie z wykonania dotyczące Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, które państwa członkowskie przedkładają Komisji zgodnie z art. 29 rozporządzenia (UE) 2021/1148, rok obrachunkowy 1 stycznia 2021-30 czerwca 2022, s. 4.

Schemat 2. Komponenty EAV w ramach IZGW



Źródło: opracowanie własne.

Efekt wielkości obejmuje dodatkowe działania, które zostały podjęte lub zostaną podjęte w nieodległej przyszłości w ramach IZGW.

Efekt zasięgu wiąże się z poszerzeniem zakresu osób, do których kierowane jest wsparcie. Gdyby nie interwencja, beneficjenci ostateczni nie otrzymaliby wsparcia.

Efekt roli określa natomiast sposób oddziaływania interwencji na beneficjentów – instytucje i organizacje uprawnione do korzystania z niej.

EAV z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego

EAV oceniono poprzez odniesienie się do poziomu zmian, jakie zaobserwowane zostaną przez beneficjentów i odbiorców ostatecznych wsparcia. Definiując odbiorców ostatecznych wsparcia, zdecydowano się na uwzględnienie w tej grupie ogółu mieszkańców Polski, jak i UE, którzy będą odczuwali korzyści związane ze zwiększonym poziomem bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia trzeba wskazać zwiększony poziom bezpieczeństwa w kraju. W drugiej kolejności – na sprawniejszą obsługę na przejściach granicznych. Ponadto, na przyspieszenie odprawy na przejściach granicznych. Zwiększenie zdolności służb granicznych do współpracy transgranicznej spowoduje wzrost ich kompetencji, wymianę dobrych praktyk oraz możliwość niwelowania zagrożeń przenikających z zewnątrz na terytorium naszego kraju. Wzrośnie również komfort przekraczania granicy. Spadnie liczba osób, które przekroczą granicę w sposób nielegalny, często z narażeniem życia i zdrowia. Co za tym idzie – spadnie liczba osób oferujących pomoc w zorganizowaniu takiego sposobu przekroczenia granicy.

Schemat 3. EAV z punktu widzenia odbiorcy ostatecznego



Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo należy wskazać na efekty niezamierzone, które również stanowią wartość dodaną. Przykładowo, systemy noktowizyjne pozwalają na uchwycenie i nagranie zwierząt przemieszczających się przez granicę na obszarach leśnych. Pozwala to zaobserwować trasy wędrówek zwierząt, ich zwyczaje i zachowania, co może mieć cenny walor przyrodniczy, np. dla naukowców zajmujących się fauną w regionach przygranicznych.

Mamy taki system pilotażowy zrobiony z obecnie kończącego się fundusze bezpieczeństwa w bieszczadzkim oddziale, gdzie tam nagminnie się zwierzątka przemieszczają. Mamy zdjęcia i filmy i to też kiedyś prezentowałem taką, robiłem taką prezentację na międzyresortowym zespole, że tak naprawdę nawet widać było gdzie tam w rogu, pokazywałem temu gronu naszemu, że było widać mysz, która tam biegała gdzieś tam w trawie. Śmiałem się, że system jest tak wyczulony, że nawet mysz się nie prześlizgnie.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z beneficjentem IZGW.

EAV z punktu widzenia beneficjenta

Wartość dodana następować będzie również w przypadku beneficjentów. W tym przypadku można wskazać na poprawę jakości sprzętu i oprzyrządowania na przejściach granicznych, m.in. na stworzenie infrastruktury teleinformatycznej, systemu radarowego nadzoru granicy, mobilnego sprzętu perymetrycznego, termowizyjnego oraz noktowizyjnego, systemów optoelektronicznych, a także inne działania, np. cyfryzację procesu wizowego. Wszystko to sprzyja skuteczności działania służb. Z drugiej strony, prowadzone szkolenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie granicami mogą zwiększyć kompetencje osób reprezentujących służby i organy państwowe, co poprawi jakość, sprawność i efektywność ich pracy. Współpraca międzynarodowa na rzecz niwelowania zagrożeń o charakterze transgranicznym będzie natomiast sprzyjała wymianie wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk.

Schemat 4. EAV z punktu widzenia beneficjenta



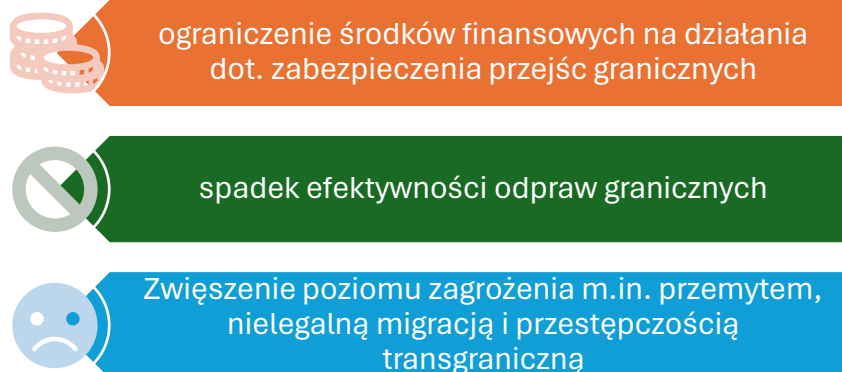
Źródło: opracowanie własne.

Hasłowo wartości wnoszone przez EAV przedstawiono na powyższym schemacie.

Podsumowanie

Wschodnia granica Polski stanowi jednocześnie granicę zewnętrzną UE. Trwająca wojna w Ukrainie oraz niedawny kryzys na granicy polsko-białoruskiej (z połowy 2021 r.) powodują zwiększone zagrożenia i wyzwania związane z koniecznością monitorowania granic państwowych. Wynika to z dwóch kwestii: po pierwsze, wraz z falą uchodźców do Polski mogą próbować przedostać się osoby, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa RP. Ich przedostanie się do Polski da im swobodę poruszania się po całej strefie Schengen, co może stanowić wyzwanie dla wszystkich państw europejskich. Drugą przyczyną jest ryzyko naruszania polskiej przestrzeni powietrznej, co już kilkakrotnie (celowo lub przypadkowo) miało miejsce w związku z trwającym konfliktem w Ukrainie. Stąd skuteczny system monitorowania granicy jest niezwykle istotny, a korzyści związane ze zwiększonego bezpieczeństwa polskiej granicy odczuwać będą wszystkie państwa UE.

Schemat 5. Skutki zaprzestania wdrażania IZGW



Źródło: opracowanie własne.

Zaprzestanie finansowania IZGW spowodowałoby dotkliwe skutki w postaci zwiększenia zagrożenia transgranicznego. Dodatkowo, konieczne jest stałe monitorowanie granicy za pomocą coraz to nowych, skuteczniejszych środków, gdyż nowe formy przestępczości, np. transport nielegalnych substancji dronami przez granicę powodują, że dotychczasowe metody nie sprostują nowym wyzwaniom.

Wnioski, sugestie oraz rekomendacje

IZGW został wdrożony z dużym opóźnieniem, gdyż dopiero pod koniec 2022 roku został zatwierdzony Polski Program IZGW 2021-2027. 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.

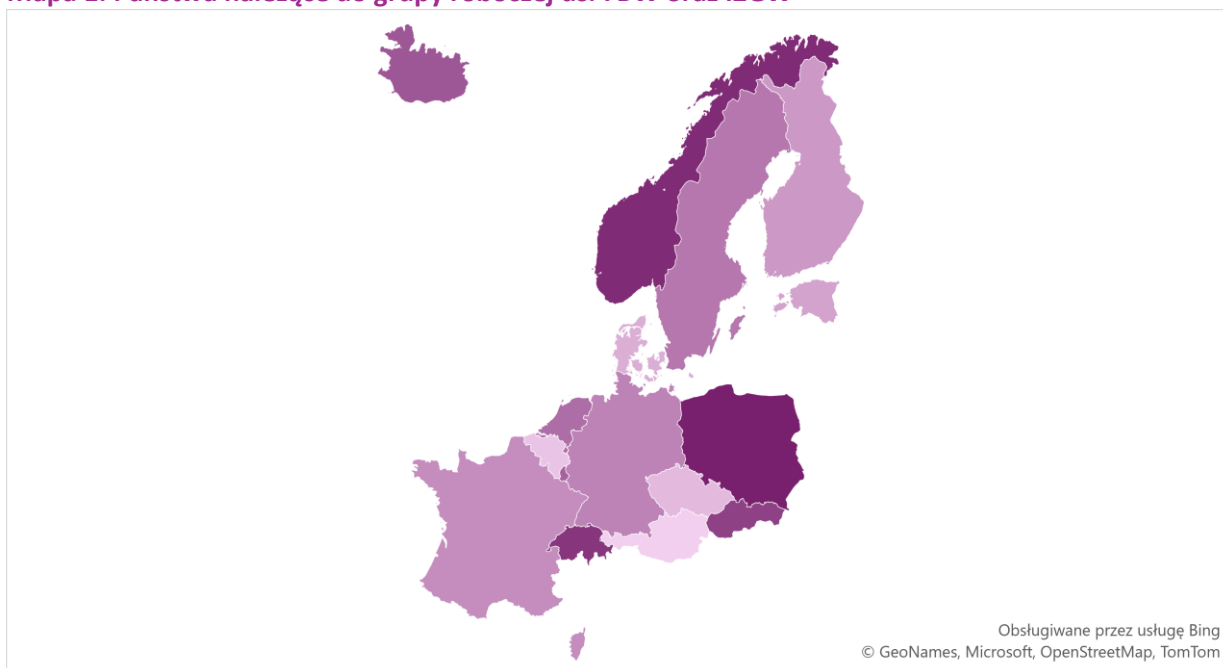
Analiza wywiadów oraz logiki wsparcia wskazuje, że zaplanowane w ramach IZGW 2021-2027 działania przyczyniają się do realizacji poszczególnych postawionych przed Instrumentem celów szczegółowych. Priorytetowe natomiast zdaniem beneficjentów IZGW jest wprowadzanie działań finansowanych w ramach Instrumentu na granicach Polski z Ukrainą oraz Białorusią. Dodatkowo zwiększenie alokacji na działania związane ze zwiększeniem kontroli m.in. na granicy białoruskiej byłoby ich zdaniem zasadne.

Z uwagi na to, że system do oceny i monitoringu CST2021 jest nowym narzędziem zarówno dla beneficjentów, jak i instytucji realizujących IZGW 2021-2027, zasadne jest, żeby mieli oni możliwość uczestnictwa w szkoleniach realizowanych przez podmiot zewnętrzny, który przybliży im możliwości oraz odpowie na wszelkie identyfikowane trudności związane z obsługą nowego dla nich systemu. Aktualnie identyfikowanym największym mankamentem CST2021 jest natomiast to, że jego logika oraz możliwości zostały zaprojektowane bez konsultacji z podmiotami realizującymi IZGW oraz jego beneficjentami, przez co nie jest to system, który jest dopasowany do potrzeb Instrumentu, to raczej Instrument musi dopasować się do możliwości technicznych jakie CST2021 oferuje.

Przykłady dobrych praktyk

Do dobrych praktyk w ramach IZGW należy zaliczyć istnienie nieformalnej grupy roboczej, która spotyka się raz-dwa razy w roku. Grupa ta jest wspólna dla IZGW i FBW. Istnienie grupy pozwala lobbować na rzecz państw w niej uczestniczących przed KE, co wzmacnia siłę głosu poszczególnych zaangażowanych państw. Do grupy należy – poza Polską – 16 państw: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Islandia, Lichtenstein, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Słowacja, Szwajcaria, Szwecja. Państwa te przedstawiono na poniższej mapie.

Mapa 1. Państwa należące do grupy roboczej ds. FBW oraz IZGW



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 IZGW.

Grupa daje możliwości lobbowania rozwiązań, które mogą być korzystne dla jej członków, czego przykładem może być kwestia zmiany wymogu posiadania certyfikacji podstawowej alokacji na poziomie 10%, by otrzymać dodatkowe środki z rezerwy na rzecz kontraktacji środków na tym poziomie w celu otrzymania rezerwy. Opóźnienia we wdrażaniu Funduszu spowodowały bowiem, że wiele krajów może mieć problem ze spełnieniem warunku. Prezentacja stanowiska grupy może mieć tę przewagę w stosunku do głosu jednego państwa, że będzie sprzyjać wzmocnieniu wyrażonego głosu.

Poza tym, wszystkie państwa uczestniczące w IZGW mają swoją reprezentację w komisjach w grupach roboczych na poziomie UE. W ramach tych grup dochodzi do kształtowania środowiska prawnego dot. Funduszu, m.in. poprzez zmianę aktów prawnych.

Wszystkie państwa członkowskie mają swoją reprezentację w komisjach i w grupach roboczych na poziomie Komisji Europejskiej. I te grupy zajmują się przede wszystkim zmianami aktów prawnych.

Źródło: indywidualny wywiad pogłębiony z realizatorem IZGW.