

**strategija IZVAJANJA kontrol odgovornega organa**

**v okviru nacionalnih programov Sklada za notranjo varnost in sklada za azil, migracije in vključevanje**

**za obdobje 2014 – 2020**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Ljubljana, marec 2017 |

KAZALO

[UVOD 4](#_Toc457810280)

[1. OSNOVNI PODATKI 5](#_Toc457810281)

[2. IZVAJANJE KONTROL ODGOVORNEGA ORGANA 11](#_Toc457810282)

[2.1. Upravni nadzor odgovornega organa (100 % kontrola ZzP) 11](#_Toc457810283)

[2.2. Kontrole na kraju samem 12](#_Toc457810284)

[3. ANALIZA TVEGANJ - OSNOVA ZA IZDELAVO LETNEGA NAČRTA IZVAJANJA FINANČNIH IN OPERATIVNIH KONTROL NA KRAJU SAMEM 14](#_Toc457810285)

[3.1. Namen analize tveganj 14](#_Toc457810286)

[3.2. Stopnje izdelave analize tveganj in dejavniki tveganja 14](#_Toc457810287)

[3.3. Merjenje posameznega dejavnika tveganja 15](#_Toc457810288)

[3.4. Izračun tveganja in izdelava letnih načrtov izvajanja operativnih in finančnih kontrol na kraju samem 16](#_Toc457810289)

[4. Opredelitev pojmov in kratic 17](#_Toc457810290)

**STRATEGIJA IZVAJANJA KONTROL ODGOVORNEGA ORGANA**

|  |  |
| --- | --- |
| **DRŽAVA ČLANICA**: | REPUBLIKA SLOVENIJA |
| **SKLAD:**  | SKLAD ZA NOTRANJO VARNOSTSKLAD ZA AZIL, MIGRACIJE IN VKLJUČEVANJE |
| **ORGAN ZA IMENOVANJE ODGOVORNEGA ORGANA:** | MINISTRICA MINISTRSTVA ZA NOTRANJE ZADEVE Vesna Györkös Žnidar |
| **ODGOVORNI ORGAN**:  | MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE, PROJEKTNA ENOTA ZA SKLADE NOTRANJE VARNOSTI IN MIGRACIJE |

# UVOD

Vlada RS je s sklepoma št. 54924-17/2014/6 z 9. 10. 2014 in 54924-17/2014/12 z 22. 4. 2015 vzpostavila okvir MCS za črpanje sredstev iz skladov in določila:

* ministra, pristojnega za notranje zadeve, kot **organ za imenovanje**, ki je pristojen za imenovanje odgovornega organa (v nadaljnjem besedilu: OO),
* Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljnjem besedilu: MF-UNP) kot **revizijski organ** (v nadaljnjem besedilu: RO)
* Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA (v nadaljnjem besedilu: MF-SUSEU/CA) kot **pooblaščeni organ za izvajanje finančnih transakcij med EU in nacionalnim proračunom** (v nadaljnjem besedilu: DAF).

Ministrica za notranje zadeve je s sklepom 024-65/2015/2 s 27. 7. 2015 imenovala posebno projektno skupino v okviru Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljnjem besedilu: MNZ), ki bo opravljala naloge **pooblaščenega organa za projekte, ki se izvajajo na podlagi javnih razpisov** (v nadaljnjem besedilu: DAC).

Na podlagi zgoraj opisane organizacijske strukture in opisa MCS, ki ga je izdala ministrica za notranje zadeve (št. dok. 549-9/2014/32 z 19. 8. 2015), je revizijski organ opravil presojo sistema in izdal mnenje. Na podlagi mnenja revizijskega organa je ministrica kot organ za imenovanje s sklepom št. 549-9/2014/38 z 28. 8. 2015 imenovala **OO**, tj. Projektno enoto za sklade notranje varnosti in migracije, MNZ (v nadaljnjem besedilu: PESNVM). O imenovanju OO in vzpostavitvi MCS je bila obveščena tudi EK.

Namen vzpostavitve strategije izvajanja kontrol odgovornega organa je točna opredelitev izvajanja posameznih kontrol, kar bo imelo vpliv tako na nadzor same implementacije projektov in posameznih korektivnih ukrepov, kot tudi na zagotovitev usklajenosti izvajanja projektov s predpisanimi uredbami EU, nacionalno zakonodajo in pravili upravičenosti.

Strategija izvajanja kontrol odgovornega organa je pripravljena v skladu z:

* Uredbo (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. 4. 2014 o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz;
* Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2015/840 z dne 29. 5. 2015 o nadzoru, ki ga izvajajo odgovorni organi v skladu z Uredbo (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz;
* dokumentom AMIF-ISF/2016/2 (Ares(2016)1406772) z dne 21.3.2016, ki dodatno opredeljuje kontrole, ki jih mora izvajati odgovorni organ

# OSNOVNI PODATKI

V okviru aktivnosti za izvajanje skladov evropske unije na področju notranjih zadev se uporablja skupni sistem upravljanja in nadzora, zato je RO izdelal enotno revizijsko strategijo za:

* SKLAD ZA AZIL, VKLJUČEVANJE in VRAČANJE (v nadaljevanju: AMIF), ki je razdeljen na 3 posebne cilje:
	+ Azil,
	+ Vključevanje,
	+ Vračanje in
* SKLAD ZA NOTRANJO VARNOST (v nadaljevanju: ISF), ki je razdeljen na 2 podsklada:
* Zunanje meje (v nadaljevanju: ISFB) ta pa na 3 posebne cilje:
	+ Podpora skupni vizumski politiki,
	+ Meje,
	+ Operativna podpora;
* Policijsko sodelovanje (v nadaljevanju: ISFP), ta pa na 2 posebna cilja:
	+ Preprečevanje in boj proti kriminalu,
	+ Tveganje in krize.

Komisija je s Sklepom št. C(2015) 1658, z dne 18.3.2015, odobrila nacionalni program RS za AMIF in s Sklepom št. C(2015) 5126, z dne 29.7.2015, tudi nacionalni program RS za ISF.

Organ za imenovanje je, na podlagi mnenja RO, imenoval kot OO za izvajanje nalog v sistemu upravljanja in nadzora za sklada AMIF in ISF:

* Ministrstvo za notranje zadeve, PESNVM;

V delo OO so posredno ali neposredno vključene tudi druge strokovne in podporne službe v okviru Ministrstva za notranje zadeve in organi v sestavi, ki opravljajo naloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

OO je pristojen za upravljanje, nadzorovanje in izvajanje programov skladov AMIF in ISF. Njegove glavne naloge so:

* upravljanje in izvajanje nacionalnih programov v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja;
* posvetovanje s partnerji;

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
|  | * zagotavljanje pravilnega delovanje odbora za spremljanje;
 |
|  | * posredovanje Komisiji prek sistema SFC2014 predloge nacionalnih programov in njihove morebitne nadaljnje spremembe;
 |
|  | * opredeljevanje in vzpostavljanje pravil glede upravičenosti za projekte in glede stroškov projektov za vse dejavnosti, pri čemer zagotavlja enako obravnavo in se v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja izogiba vsakršnemu navzkrižju interesov;
 |
|  | * organiziranje in objavljanje javnih razpisov in razpisov za zbiranje predlogov, nato pa organizira in oglašuje izbiro in dodelitev projektov za financiranje prek nacionalnega programa v skladu s področjem uporabe in cilji posebnih uredb iz člena 2(a) Uredbe (EU) št. 514/2014 in z merili iz člena 9 te uredbe;
 |
|  | * zagotavljanje, da so vzpostavljeni sistemi za zbiranje podatkov, potrebnih za poročanje Komisiji o skupnih kazalnikih in posebnih kazalnikih programa, ter drugih podatkov o izvajanju programa in projektov;
* prejemanje plačila od Komisije in izvrševanje plačil upravičencem;
* zagotavljanje skladnosti in dopolnjevanje med sofinanciranjem v okviru posebnih uredb in drugimi ustreznimi instrumenti države članice in Unije;
 |
|  | spremljanje projektov in preverjanje, ali so odhodki, prijavljeni za projekte, dejansko nastali in ali so v skladu s pravili Unije in nacionalnimi predpisi;brez poseganja v nacionalna računovodska pravila zagotavljanje, da upravičenci in druga telesa, ki so udeležena v izvajanju projektov, financiranih prek nacionalnega programa, vodijo ločeno računovodstvo ali uporabljajo ustrezno računovodsko kodo za vse transakcije, povezane s projektom; |
|  | zagotavljanje, da se vrednotenja nacionalnega programa iz člena 56 in člena 57(1) Uredbe (EU) št. 514/2014 izvajajo v ustreznih rokih; zagotavljanje, da neodvisni izvajalci vrednotenja iz člena 56 in člena 57(1) Uredbe (EU) št. 514/2014 za namene vrednotenja in pripravo mnenja prejmejo vse potrebne informacije o upravljanju nacionalnega programa; vzpostavljanje postopkov za zagotavljanje, da imajo vsi dokumenti v zvezi z odhodki, sklepi in dejavnostmi nadzora potrebno revizijsko sled in da se hranijo v skladu z izvedbenimi uredbami Komisije, sprejetimi na podlagi člena 27(5) Uredbe (EU) št. 514/2014; |
|  |  |
|  | * pripravljanje računovodskih izkazov o odhodkih, ki so nastali v zadevnem referenčnem obdobju[[1]](#footnote-1) (letni računi), s priloženo izjavo o upravljanju, ki potrjuje, da po mnenju oseb, ki jim je poverjeno upravljanje skladov:
	+ so te informacije ustrezno prikazane, celovite in točne,
	+ so bili izdatki uporabljeni za predvideni namen, opredeljen v pravilih za posamezni sektor ter
	+ so vzpostavljeni kontrolni sistemi zagotavljajo potrebna jamstva glede zakonitosti in pravilnosti z izkazi povezanih transakcij;
* pripravljanje letnih povzetkov končnih revizijskih poročil in izvedenih kontrol, vključno z analizo narave in razsežnosti napak ter pomanjkljivosti, ugotovljenih v sistemih, in sprejetimi ali načrtovanimi korektivnimi ukrepi;
* pripravljanje zahtevkov za plačilo iz člena 44 Uredbe (EU) št. 514/2014 in jih prek sistema SFC2014 posreduje Komisiji;
* izvajanje dejavnosti obveščanja in oglaševanja ter razširjanje rezultatov programa v skladu s členom 53 Uredbe (EU) št. 514/2014;
* izvajanje upravnega nadzora in kontrol na kraju samem v skladu s členom 27 Uredbe (EU) št. 514/2014;
* zagotavljanje, da neodvisni izvajalci vrednotenja iz člena 56 in člena 57(1) Uredbe (EU) št. 514/2014 za namene vrednotenja in pripravo mnenja prejmejo vse potrebne informacije o upravljanju nacionalnega programa;
* vzpostavljanje postopkov za zagotavljanje, da imajo vsi dokumenti v zvezi z odhodki, sklepi in dejavnostmi nadzora potrebno revizijsko sled in da se hranijo v skladu z izvedbenimi uredbami Komisije, sprejetimi na podlagi člena 27(5) Uredbe (EU) št. 514/2014;
* sodelovanje s Komisijo in odgovornimi organi v drugih državah članicah ter
* odzivanje na ugotovitve revizijskega organa bodisi z obravnavo ugotovitev bodisi, kadar z njimi ne soglaša, s podrobno utemeljitvijo.
 |

V skladu s členom 25 c členom Uredbe (EU) št. 514/2014 lahko OO prenese nekatere svoje naloge na pooblaščen organ (v nadaljevanju: **PO**), ki pa jih kljub temu izvaja pod pristojnostjo OO.

V skladu z OSUN je OO prenesel nekatere svoje naloge na dva PO in sicer na:

* Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF), Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO (v nadaljevanju: PO DAF), za izvajanje finančnih transakcij med EU in nacionalnim proračunom ter na
* Projektno skupino za projekte, financirane iz skladov EU na področju notranjih zadev (v nadaljevanju: PO DAC), ki jo sestavlja cca. 20 zaposlenih iz različnih organov MNZ, za pripravo in izvedbo javnih razpisov za dodelitev sredstev ter za upravljanje in nadzor teh projektov.

Glavne naloge PO DAF so:

* vodenje računov in izvajanje finančnih transakcij iz računov skladov AMIF in ISF na proračun RS in Skupnosti na podlagi predloženih zahtevkov za prenos sredstev in zahtevkov za vračilo;
* obveščanje OO o vseh prejetih plačilih s strani Evropske komisije;
* vodenje evidenc o vseh transakcijah iz računov skladov AMIF in ISF in o natečenih obrestih ter evidentiranje v informacijskem sistemu MIGRA II.

Glavne naloge PO DAC so:

* priprava in izvajanje postopkov izvedbe dodelitve sredstev nevladnim organizacijam (v nadaljevanju: NVO) z javnimi razpisi (v nadaljevanju: JR);
* nadzor nad izvajanjem projektov, katerih prejemniki sredstev so NVO (100 % administrativne kontrole finančne tehnične in upravičenosti projekta in izdatkov iz zahtevkov za plačilo)
* priprava zahtevkov za povračilo
* priprava in kontrola zahtevkov za povračilo iz naslova tehnične pomoči.

Končni upravičenci (v nadaljevanju: **KU**) sredstev obeh skladov so: Direktorat za upravne notranje zadeve, migracijo in naturalizacijo (v nadaljevanju: DUNZMN), Policija, Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ), Ministrstvo za obrambo (v nadaljevanju: MORS) ter NVO.

Tabela št. 2: Skladi ter ključni organi vključeni v izvajanje

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Sklad in podsklada** | **OO** | **PO** | **KU** |
| AMIF | PESNVM | DAF, DAC | DUNZMN, Policija, NVO  |
| ISFB | PESNVM | DAF | MJU, MZZ, Policija |
| ISFP | PESNVM | DAF | Policija, MORS |

V sistem upravljanja in izvajanja sta vključena PESNVM kot OO in PO DAF za oba sklada in podsklada ter PO DAC, ki bo izvajal naloge le v okviru sklada AMIF.

V okviru izvajanja skladov se kot KU pojavlja 5 javnih organov ter NVO, ki bodo izbrane na podlagi JR za dodelitev sredstev, kar prikazuje Slika 1: Organizacijska shema skladov notranje varnosti.



**POSEBNI CILJ**

**SO1**

**Podpora skupni vizumski politiki**

**POSEBNI CILJ**

**SO2**

**Meje**

**POSEBNI CILJ**

**SO3**

**Operativna podpora**

**POSEBNI CILJ**

**SO1**

**Preprečevanje in boj proti kriminalu**

**POSEBNI CILJ**

**SO2**

**Tveganja in krize**

**POSEBNI CILJ**

**SO1**

**Azil**

**POSEBNI CILJ**

**SO2**

**Vključevanje**

**POSEBNI CILJ**

**SO3**

**Vračanje**

Posebni cilj sklada

**ODGOVORNI ORGAN**

MNZ, SES, PESNVM

Komisija je s sklepoma odobrila nacionalne programe Republike Slovenije za AMIF in ISF.

Tabela št. 3: Okvirno dodeljena sredstva skladov po posebnih ciljih ter predviden prispevek Skupnosti v skladu s potrjenimi večletnimi programi skladov

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Sklad** | **Posebni cilj** | **Sredstva v EUR** | **% sklada na vsa sredstva** | **% posebnega cilja na vsa sredstva** |
| AMIF | Azil | 3.228.894 |  | 5,4 |
| AMIF | Vključevanje | 5.166.230 |  | 8,7 |
| AMIF | Vračanje | 4.520.452 |  | 7,6 |
| AMIF | Posebni primeri | 3.602.000 |  | 6,1 |
| AMIF | Tehnična pomoč | 1.809.901 |  | 3,0 |
|  | **AMIF skupaj** | **18.327.477** | **30,8** |  |
| ISFB | Podpora skupni vizumski politiki | 6.362.170 |  | 10,7 |
| ISFB | Meje | 11.911.018 |  | 20,0 |
| ISFB | Operativna podpora | 10.997.500 |  | 18,5 |
| ISFB | Tehnična pomoč | 2.033.455- |  | 3,4 |
|  | **ISFB skupaj** | **31.304.143** | **52,6** |  |
| ISFP | Preprečevanje in boj proti kriminalu, | 8.199.732 |  | 13,8 |
| ISFP | Tveganje in krize | 988.204 |  | 1,7 |
| ISFP | Tehnična pomoč | 694.101 |  | 1,1 |
|  | **ISFP skupaj** | **9.882.037** | **16,6** |  |
|  | **Skupaj skladi** | **59.513.657** | **100,0** | **100,0** |

Iz tabele je razvidno da je za sklade predvidenih 59,5 mio EUR, od tega za AMIF 18,3 mio EUR (oz. 30,8%), za ISFB 31,3 mio EUR (oz. 52,6%) in za ISFP 9,9 mio EUR (oz. 16,6%). Komisija je namenila največ sredstev, to je 11,9 mio EUR (oz. 21,3%) za izvajanje posebnega cilja Meje.

Komisija za izvajanje projektov skladov prispeva 75% sredstev Skupnosti, 25% delež pa se prispeva iz proračuna RS. Tehnična pomoč in operativna podpora v okviru ISFB se financirata 100% iz sredstev Skupnosti.

OO je, v skladu s Sklepom Komisije o odobritvi nacionalnih programov, pripravil večletni akcijski načrt za financiranje projektov v okviru skladov. V skladu s 1 točko 7. člena Uredbe 1042/2014 in OSUN bo OO praviloma dodeljeval nepovratna sredstva KU NVO za projekte v okviru nacionalnega programa na podlagi JR za zbiranje predlogov za dodelitev sredstev.

V skladu s 3 točko 7. člena Uredbe 1042/2014 in OSUN bo OO dodelil nepovratna sredstva neposredno, kadar posebna narava projekta oziroma tehnične ali upravne pristojnosti ustreznih teles ne omogočajo druge rešitve, kot velja v primeru legalnega ali dejanskega monopola. Tako bo OO deloval kot organ za dodelitev, ker zaradi narave projektov ni druge možnosti za izvajanje, zato bodo sredstva dodeljena neposredno KU Policiji, MZZ, DUNZMN, MJU in MORS. V tabeli št. 4 in 5 so predstavljena predvidena sredstva po posebnih ciljih in KU.

Tabela št. 4: Predvidena sredstva Skupnosti po KU po posebnih ciljih (v tisoč EUR)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **KU** |  **AMIF Azil** |  **AMIF Vključev.** | **AMIF Vračanje** | **ISFB PSVP[[2]](#footnote-2)** | **ISFB Meje** | **ISFB OP[[3]](#footnote-3)** | **ISFP PBPK[[4]](#footnote-4)** | **ISFP T&K[[5]](#footnote-5)** | **TP[[6]](#footnote-6) skupaj** |
| **DUNZMN** | 6.079 | 4.296 |  |  |  |  |  |  |  |
| **NVO** | 752 | 870 | 1.145 |  |  |  |  |  |  |
| **Policija** |  |  | 3.375 |  | 10.578 | 5.707 | 8.200 |  |  |
| **OO** |  |  |  |  |  |  |  |  | 3.717 |
| **PO DAF** |  |  |  |  |  |  |  |  | 126 |
| **MZZ** |  |  |  | 6.362 |  | 2.291 |  |  |  |
| **MJU** |  |  |  |  | 1.333 | 3.000 |  |  |  |
| **MORS** |  |  |  |  |  |  |  | 988 |  |
| **RO** |  |  |  |  |  |  |  |  | 694 |
| **Skupaj**  | **6.831** | **5.166** | **4.520** | **6.362** | **11.911** | **10.998** | **8.200** | **988** | **4.537** |

Tabela št. 5: Skupaj predvidena sredstva po KU (v tisoč EUR)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **KU** | **Skupaj KU (v tisoč EUR)** | **% sredstev po prejemnikih** |
| DUNZMN | 10.375 | 17,43% |
| NVO | 2.767 | 4,65% |
| Policija | 27.860 | 46,81% |
| OO | 3.717 | 6,25% |
| PO DAF | 126 | 0,21% |
| MZZ | 8.653 | 14,54% |
| MJU | 4.333 | 7,28% |
| MORS | 988 | 1,66% |
| RO | 694 | 1,17% |
| **Skupaj** | **59.513** | **100,0%** |

Iz tabel je razvidno, da bo v okviru izvajanja 2 skladov in 4 posebnih ciljev Policija razpolagala s sredstvi Skupnosti v vrednosti 27.860 tisoč EUR, kar predstavlja 46,81 % vseh sredstev Skupnosti. V okviru izvajanja 1 sklada ter 2 posebnih ciljev je 2. največji prejemnik sredstev DUNZMN, ki bo razpolagal s 10.375 tisoč EUR, kar predstavlja 17,43 % vseh sredstev Skupnosti, 3. pa MZZ, ki bo razpolagalo s sredstvi Skupnosti v vrednosti 8.653 tisoč EUR, kar predstavlja 14,54 sredstev Skupnosti, 4. MJU bo razpolagal s sredstvi Skupnosti v vrednosti 4.333 tisoč EUR, kar predstavlja 7,28 % vseh sredstev Skupnosti, MORS bo razpolagal s sredstvi Skupnosti v vrednosti 988 tisoč EUR, kar predstavlja 1,66 % vseh sredstev Skupnosti, izvajal pa bo 1 sklad in 1posebni cilj.

Sredstva Skupnosti v vrednosti 2.767 tisoč EUR bodo razdeljena tudi KU NVO na podlagi JR za dodelitev sredstev, kar predstavlja 4,65 % vseh sredstev Skupnosti, delovale pa bodo v okviru izvajanja 1 sklada ter 3posebnih ciljev.

Razpoložljiva sredstva za tehnično pomoč iz skladov so v skupni vrednosti 4.537 tisoč EUR, kar predstavlja 7,35% vseh sredstev skladov, KU teh sredstev pa bodo OO, PO DAF in RO.

# IZVAJANJE KONTROL ODGOVORNEGA ORGANA

OO vse opravljene kontrole – upravni nadzor, operativna in finančna kontrola na kraju samem vodi v MIGRA II, tako da je zagotovljena revizijska sled. V primeru, če so rezultati kontrol takšni, ki kažejo na sistemske napake, OO izvede dodatne kontrole, da se ugotovi dejansko stanje in preveri, če je stopnja napake še v okviru sprejemljivega tveganja.

OO analizira situacijo in predlaga ustrezne korektivne ukrepe, ki znižujejo tveganje. Če ustrezni ukrepi ne morejo biti izvedeni pred oddajo letnih računovodskih izkazov o odhodkih lahko OO o tem informira EK v Izjavi o upravljanju.

## Upravni nadzor odgovornega organa (100 % kontrola ZzP)

Upravni nadzor ZzP, ki jih posredujejo KU (neposredna dodelitev) oz. DAC (javni razpisi), izvaja OO, ki preverja popolnost, pravilnost in upravičenost izdatkov za projekte, ki se financirajo iz skladov. OO izvede 100 % administrativno in finančno kontrolo popolnosti, pravilnosti in upravičenosti vseh ZzP, s čimer za potrebe potrjevanja:

* preverja formalno pravilnost ZzP in aritmetično točnost finančnih izjav;
* preverja, ali je projekt dosegel zastavljene cilje oz. ali je viden napredek pri doseganju teh ciljev;
* izvede analitični pregled za oceno relevantnosti prijavljenih izdatkov v finančnih izjavah in njihove skladnosti z zahtevami, določenimi v pogodbi o financiranju programa/projekta, odločitvi o podpori oz. sklepu o financiranju tehnične pomoči, pravili upravičenosti ter z drugimi veljavnimi pravili EU in nacionalnimi pravili.

OO za potrebe upravnega nadzora ni potrebno preverjati vse spremne dokumentacije ZzP. V primeru, da nadzor razkrije neskladnosti ali nepravilnosti, OO izvede natančna preverjanja celotne dokumentacije ZzP v MIGRA II za oceno zakonitosti in pravilnosti izdatkov.

OO izvede kontrolo postopka javnega naročila in izpolni kontrolno listo, ki jo naloži v MIGRA II.

Po prejemu ZzP OO z uporabo kontrolnega lista zahtevka za v MIGRA II izvede upravni nadzor. OO mora nadzor opraviti v 30 dneh od prejema ZzP, v ustrezno utemeljenih primerih se lahko ta rok podaljša (npr. če je projektu v tem obdobju predvidena tudi operativna kontrola na kraju samem, lahko OO počaka z izvedbo upravnega nadzora, da najprej pridobi rezultate kontrole). Kontrolni list podpišejo osebe, ki so kontrole izvedle, podpisana različica pa se evidentira tudi v MIGRA II.

V primeru, da upravni nadzor razkrije morebitne nepravilnosti ali pomanjkljivosti, OO svoje ugotovitve, zapisane na kontrolnem listu, posreduje KU oz. DAC. Prejemnik ima možnost enega popravka ZzP (to ne velja za primere, ko kontrole razkrijejo sum korupcije ali prevare), ki ga lahko posredujejo v 5 delovnih dneh od prejema ugotovitev. OO dopolnjen zahtevek ponovno preveri s kontrolnim listom v MIGRA II (le popravljene kategorije podatkov).

Na podlagi končnih ugotovitev upravnega nadzora OO v MIGRA II v znesku skupnih upravičenih izdatkov po ZzP (tj. znesek zahtevka, zmanjšan za višino ugotovljenih nepravilnosti, ki s popravkom niso bile odpravljene) generira NPS, ki ga podpiše vodja OO. Podpisana različica NPS se zavede v MIGRA II in preko sistema posreduje DAF. Na podlagi prejetega NPS DAF v 15 dneh od prejema izvrši povračilo ustreznega deleža prispevka EU iz namenskega podračuna sklada v državni proračun, transakcijo pa zavede tudi v seznam transakcij med EU in nacionalnim proračunom v MIGRA II. V kolikor na namenskem podračunu posameznega sklada ni zadosti razpoložljivih sredstev, DAF o tem nemudoma obvesti OO (elektronska pošta ali telefon). Po prejemu novega priliva na namenski podračun sklada DAF evidentira priliv v seznamu transakcij v MIGRA II, o znesku prejetih sredstev obvesti OO (elektronska pošta ali telefon) in nadaljuje s postopki povračil v skladu s priročnikom.

Morebitne nepravilnosti, ugotovljene med upravnim nadzorom ZzP, se beležijo v registru nepravilnosti v MIGRA II kot nepravilnosti, odkrite pred povračilom iz sredstev EU. OO obvesti KU oz. DAC glede ugotovljenih nepravilnosti in zmanjšanega zneska za povračilo tako, da v MIGRA II generira obvestilo o zmanjšanju upravičenih izdatkov zahtevka za povračilo (Priloga 15) in obvestilo skupaj s kontrolnim listom posreduje KU oz. DAC, ki je pripravil ZzP. KU oz. DAC mora na podlagi prejetih podatkov izvesti finančne popravke.

## Kontrole na kraju samem

Kontrole na kraju samem OO izvaja na podlagi načrta, ki ga pripravi na podlagi analize tveganja in naključnega izbora. 70 % projektov, ki so umeščeni v načrt, se določi na podlagi analize tveganja, 30 % projektov pa je izbranih naključno.

Kontrole na kraju samem so praviloma napovedane vnaprej, po potrebi lahko OO izvede tudi nenapovedane obiske.

OO izvaja dve vrsti kontrol na kraju samem, in sicer:

* **Finančne kontrole na kraju samem:** z njimi OO zagotavlja zadostno raven zanesljivosti v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij in pogodb, na katerih temeljijo finančne izjave. OO preverja, ali se podatki, izkazani v ZzI oz. ZzP, ujemajo z računovodskimi evidencami in spremno dokumentacijo KU. OO preverja tudi, ali so izdatki upravičeni, ali so projekti nepridobitni in ali obstaja tveganje za dvojno financiranje. Finančne kontrole na kraju samem zajemajo vsaj 10 % kumulativnega prispevka EU za projekte, ki so v okviru letnih računov prijavljeni kot zaključeni (za tiste, ki so imeli samo vmesno plačilo, pravilo 10% ne velja).

V primeru, da kontrole rezultirajo na višji stopnji napake, kot je največ sprejemljivo (2%), mora RA izvesti nadaljnje kontrole in raziskati vse potencialne nepravilnosti. RA mora zagotoviti, da so ugotovitve upoštevane v okviru letnih računov ter v primeru, da se pojavljajo tudi v že zaključenih letnih računih, izvesti ustrezne korektivne ukrepe. O vseh takšnih ukrepih mora OO poročati v izjavi o upravljanju, ki je priloga letnih računov.

V primeru, če 10% finančna kontrola na kraju samem ni opravljena, se lahko letni računi vrnejo OO, tako da lahko OO izvede dodatne kontrole in vključi ugotovitve v okviru letnih računov.

V primeru, če so finančne kontrole na kraju samem izvedene v obdobju med 16 oktobrom N in 15 februarjem N+1, lahko o teh OO poroča v letu N ali letu N+1.

Primeri finančnih kontrol, kot tudi povečanje % izvedenih kontrol v primeru povečane stopnje napake nad 2% so podrobno obrazloženi v dokumentu AMIF-ISF/2016/2 (Ares(2016)1406772) z dne 21.3.2016.

* **Operativne kontrole na kraju samem:** z njimi OO preverja, ali se zadevni projekt izvaja v skladu s pogodbo o financiranju programa/projekta, odločitvijo o podpori oz. sklepom o financiranju sredstev tehnične pomoči. Preverja zlasti napredek projekta in, ali so kazalniki, ki so jih sporočili KU, zanesljivi in ali se projekt nadaljuje brez nepotrebnih zamud. OO mora v vsakem proračunskem letu opraviti operativno kontrolo na kraju samem na vsaj 20 % števila projektov, ki se izvajajo v danem letu in OO o njih poroča v okviru letnih računov.

Operativne kontrole se bodo izvajale tudi za projekte, ki še nimajo posredovanih zahtevkov za povračilo – posebno za večje investicijske projekte, kjer se bo preverjal postopek javnega naročila ter ustrezna časovnost izvajanja glede na podpisano pogodbo.

Samo preverjanje ne bo osredotočeno samo na dejansko dobavo blaga v okviru upravičenega obdobja projekta ali o opravljenih aktivnostih.

Glede na vrsto končnega upravičenca, vrsto projekta in čas izvedbe bodo v okviru operativne kontrole na kraju samem izvedene tudi nekatere iz naslednjih aktivnosti:

* + v primeru zgodnje faze projekta preveriti, če je končni upravičenec razumel pravila upravičenosti,
	+ v primeru zgodnje faze projekta preveriti, če ima končni upravičenec vzpostavljeno ustrezno metodologijo, s katero zagotavlja in beleži ustrezno ciljno skupino,
	+ v primeru zgodnje faze projekta preveriti, če ima končni upravičenec vzpostavljeno ustrezno metodologijo, s katero zagotavlja in beleži ustrezne kazalnike v pravem času,
	+ v primeru zgodnje faze projekta preveriti, če je končni upravičenec izvedel ustrezen postopek javnega naročila,
	+ ali končni upravičenec izvaja določbe vezane na informiranje in obveščanje ter
	+ preveriti dejansko uporabo blaga, ki je bilo nabavljeno.

Po opravljeni kontroli OO pripravi poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, ki ga podpišejo osebe, ki so kontrolo izvajale. Poročilo se posreduje KU in po potrebi tudi drugim pristojnim organom, podatki iz poročila in podpisana različica poročila pa se vnesejo tudi v MIGRA II.

Morebitne nepravilnosti, ugotovljene med izvedbo finančnih kontrol na kraju samem, se beležijo v registru nepravilnosti v MIGRA II kot nepravilnosti, odkrite po povračilu iz sredstev EU. V tem primeru morajo KU oz. DAC na podlagi prejetih podatkov izvesti finančne popravke.

# ANALIZA TVEGANJ - OSNOVA ZA IZDELAVO LETNEGA NAČRTA IZVAJANJA FINANČNIH IN OPERATIVNIH KONTROL NA KRAJU SAMEM

## Namen analize tveganj

Namen analize tveganj je, da se načrtovanje kontrol na kraju samem izvede na način, ki omogoča, da bodo imeli bolj tvegani projekti prednost pri kontrolah. Analiza mora biti tudi hitro izvedljiva.

Na osnovi analize tveganj OO ugotovi potrebe po kontrolah na kraju samem v okviru Akcijskega načrta za črpanje sredstev Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost (v nadaljevanju: akcijski načrt) ter določi prednostne naloge. OO določi časovni razpored in vzorec izvajanja finančnih in operativnih kontrol s pripravo **Letnega načrta izvajanja operativnih pregledov na kraju samem in Letnega načrta izvajanja finančnih kontrol na kraju samem.**

Ker tveganj ni mogoče popolnoma odpraviti (oziroma bi bila za popolno odpravo potrebna nesorazmerno visoka sredstva), OO kontinuirano spremlja stopnjo tveganj za posamezne projekte v okviru akcijskega načrta. OO posebno pozornost posveča tveganju za korupcijska dejanja. Tako lahko poleg načrtovanih kontrol po potrebi izvede tudi **izredne kontrole**.

## Stopnje izdelave analize tveganj in dejavniki tveganja

Izdelava analize tveganj poteka po naslednjih stopnjah:

1. **opredelitev enot** (projekti akcijskega načrta);
2. **spoznavanje in vrednotenje dejavnikov**, ki vplivajo na načrtovanje kontrol na kraju samem;
3. **kontrole popolnosti in sprejemljivosti dejavnikov**;
4. **razvrščanje projektov** glede na skupen izračun tveganj in uvršanje najbolj tveganih projektov v načrt izvajanja kontrol (operativne in finančne kontrole na kraju samem).

Na načrtovanje kontrol na kraju samem vpliva vrsta dejavnikov, ki jih je treba upoštevati. Pri izdelavi analize tveganja je vedno prisotna tudi določena mera subjektivnosti, vendar mora OO vedno izvajati ocenjevanje na način, da je stopnja subjektivnosti na najnižji možni ravni, da ne bi pomembno vplivala na končne rezultate analize.

Osnova za analizo tveganj so prejete prijave projektov in odobren akcijski načrt ter dobro poznavanje projektov, ki se sofinancirajo iz sredstev nacionalnih programov.

Pri ocenjevanju potreb po kontrolah na kraju samem za posamezen akcijski načrt se upoštevajo naslednji dejavniki tveganja:

1. **odobrena sredstva za projekt**;
2. **tipi končnih prejemnikov sredstev** (ministrstva in organi v sestavi ministrstev; organizacije, ki izvajajo projekte na nepridobiten način);
3. **zanesljivost oz. zadostnost sistema notranjih kontrol** (na podlagi že izvedenih kontrol na kraju samem, revizij ...);
4. **čas, ki je potekel od zadnje kontrole** na kraju samem, kontrole spremne dokumentacije zahtevkov za povračilo oz. revizije (glede na pooblaščene/sodelujoče organe, ki so vključeni v izvajanje projektov).

Omenjene dejavnike tveganj OO oceni z ocenami od 1 do 5, kot je razvidno iz spodnje tabele.

Stopnje dejavnikov tveganja:

|  |  |
| --- | --- |
| **Ocena dejavnikov tveganja** | **Razlaga ocen** |
| 1 | nizko tveganje |
| 2 | med nizkim in srednjim tveganjem |
| 3 | srednje tveganje |
| 4 | med srednjim in visokim tveganjem |
| 5 | visoko tveganje |

## Merjenje posameznega dejavnika tveganja

*a) Odobrena sredstva za projekt oziroma*

Proučiti je treba delež odobrenih sredstev posameznega projekta v danem letu glede na skupna odobrena sredstva sklada v tem letu glede na akcijski načrt (AMIF/ ISF-B/ ISF-P).

|  |  |
| --- | --- |
| **Letna odobrena sredstva projekta/** **skupna odobrena sredstva sklada v tem letu glede na akcijski načrt (v %)** | **Točke** |
| do vključno 1 % | 1 |
| nad 1 % do vključno 2 % | 2 |
| nad 2 % do vključno 3 % | 3 |
| nad 3 % do vključno 4 % | 4 |
| nad 4 % | 5 |

oziroma vrednost posredovanih NPS v okviru posameznega projekta.

|  |  |
| --- | --- |
| **Vrednost posredovanih NPS v okviru projekta (v EUR)** | **Točke** |
| do 5.000 | 1 |
| od 5.001 – 20.000 | 2 |
| od 20.001 – 50.000 | 3 |
| od 50.001 – 200.000 | 4 |
| nad 200.001 | 5 |

*b) Tipi končnih prejemnikov sredstev* (ministrstva in organi v sestavi ministrstev; organizacije, ki izvajajo projekte na nepridobiten način)

|  |  |
| --- | --- |
| **Končni prejemniki sredstev** | **Točke** |
| Ministrstva in organi v sestavi ministrstva, ki v obdobju 2007-2013 **so bili** vključeni v sistem črpanja skladov | 1 |
| Ministrstva in organi v sestavi ministrstva, ki v obdobju 2007-2013 **niso bili** vključeni v sistem črpanja skladov | 3 |
| Organizacije, ki izvajajo projekte na nepridobiten način in **so bile** v obdobju 2007-2013 vključene v sistem črpanja skladov | 3 |
| Organizacije, ki izvajajo projekte na nepridobiten način in v obdobju 2007-2013 **niso bile** vključene v sistem črpanja skladov | 5 |

Glede na potek izvajanja projektov se ocene spreminjajo in dopolnjujejo.

*c) Zanesljivost oz. zadostnost sistema notranjih kontrol* (iz kontrol prejetih zahtevkov, že izvedenih kontrol na kraju samem, kontrol spremne dokumentacije zahtevkov za povračilo, revizij, itd.)

|  |  |
| --- | --- |
| **Sistem notranjih kontrol** | **Točke** |
| Ugotovitve so bile nepomembne (notranje kontrole so vzpostavljene in delujejo dobro, potrebne so manj pomembne izboljšave) | 1 |
| Ugotovitve so bile manj pomembne (notranje kontrole so vzpostavljene in delujejo, vendar so potrebne izboljšave) | 2 |
| Ugotovitve so bile srednje pomembne (notranje kontrole so vzpostavljene in delno delujejo, potrebne so pomembne izboljšave, vendar obstajajo nadomestne kontrole) | 3 |
| Ugotovitve so bile pomembne (notranje kontrole so vzpostavljene in delno delujejo, potrebne so pomembne izboljšave) | 4 |
| Ugotovitve so bile zelo pomembne (notranje kontrole niso vzpostavljene in/ali v glavnem ne delujejo) | 5 |

Podatke za ta dejavnik tveganja se med drugim pridobi tudi iz registra ugotovljenih nepravilnosti odgovornega organa in drugih evidenc odgovornega organa.

*d) Čas, ki je potekel od zadnje kontrole na kraju samem (finančnega oziroma operativnega) oz. revizije* (glede na projekte, ki so vključeni v akcijski načrt)

|  |  |
| --- | --- |
|  | Točke |
| Kontrola na kraju samem/revizija je bila opravljena pred manj kot 1 letom | 1 |
| Kontrola na kraju samem/revizija je bila opravljena pred manj kot 2 letoma | 3 |
| Kontrola na kraju samem/revizija je bila opravljena pred manj kot 3 leti oz. je še ni bilo | 5 |

## Izračun tveganja in izdelava letnih načrtov izvajanja operativnih in finančnih kontrol na kraju samem

Izračun tveganja za projekt znotraj posameznega akcijskega načrta se izvede tako, da se sešteje vse točke po posameznih dejavnikih tveganja projekta. Seštevek se nato deli s številom uporabljenih dejavnikov tveganja. Na podlagi tega rezultata OO razvrsti projekte od tistega z najvišjim povprečjem tveganja na uporabljen dejavnik do tistega z najnižjim rezultatom tveganja na uporabljen dejavnik.

Kontrole na kraju samem OO izvaja na podlagi načrta, ki ga pripravi na podlagi analize tveganja in naključnega izbora. 70 % projektov, ki so umeščeni v načrt, se določi na podlagi analize tveganja, 30 % projektov pa je izbranih naključno.

V letni načrt izvajanja operativnih kontrol na kraju samem OO uvrsti projekte do vključno tistega, ki številčno (gledano od najbolj tveganega projekta navzdol) predstavljajo najmanj **14 % števila projektov** **v akcijskem načrtu, ki se v danem finančnem letu izvajajo in bodo vključeni v letne račune, ostalih 6 %** pa je izbranih naključno med projekti v akcijskem načrtu, ki se v danem finančnem letu izvajajo.

V letni načrt izvajanja finančnih kontrol na kraju samem za posamezno finančno leto (od 16. oktobra leta n-1 do 15. oktobra leta n) OO uvrsti projekte, ki so zaključeni in vključeni v letne izračune **)**, do vključno tistega, ki kumulativno (gledano od najbolj tveganega projekta navzdol) predstavljajo najmanj **7 % skupnih odobrenih sredstev posameznega podsklada** (AMIF, ISF-B in ISF-P) v tem letu glede na akcijski načrt,ostale 3% pa izbere naključno. OO načrt izvajanja finančnih kontrol na kraju samem pripravi v začetku leta n.

Kadar imata dva ali več projektov, ki sta mejna, enak skupen izračun tveganja, OO odloči, kateri projekt bo vključen v načrt kontrol na kraju samem.

Uporabljen model analize tveganj upošteva načeli minimizacije stroškov in časovne učinkovitosti ter hkrati zagotavlja ustrezno obvladovanje ključnih tveganj pri upravljanju in nadzoru skladov.

# OPREDELITEV POJMOV IN KRATIC

**Akcijski načrt** – Akcijski načrt za črpanje sredstev Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost

**AMIF** – Sklad za azil, migracije in vključevanje [*Asylum, migration and integration fund*]

**DAC** – Pooblaščeni organ za projekte, ki se izvajajo na podlagi javnih razpisov [*Delegated authority – calls*]

**DAF** – Pooblaščeni organ za izvajanje finančnih transakcij med EU in nacionalnim proračunom [*Delegated authority – funds*]

**EK** – Evropska komisija

**EU** – Evropska unija

**ISF** – Sklad za notranjo varnost [*Internal security fund*]

**KU** – Končni upravičenec

**MCS** – Sistem upravljanja in nadzora [*Management and control system*]

**MF** – Ministrstvo za finance

**UNP** –Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Ministrstvo za finance

**MIGRA II** – Elektronski sistem za upravljanje skladov AMIF in ISF

**MJU** – Ministrstvo za javno upravo

**MNZ** – Ministrstvo za notranje zadeve

**MO** – Ministrstvo za obrambo

**MZZ** – Ministrstvo za zunanje zadeve

**Nacionalni program** – večletni nacionalni program Sklada za azil, migracije in vključevanje oz. Sklada za notranjo varnost

**NPS** – Nalog za prenos sredstev

**OO** – Odgovorni organ

**PESNVM** – Projektna enota za sklade notranje varnosti in migracije, Ministrstvo za notranje zadeve

**Pooblaščeni organ** – Oseba javnega prava ali organizacijska enota ministrstva, na katero odgovorni organ prenese določene naloge povezane z izvajanjem nacionalnih programov skladov

**Priročnik** – Priročnik za izvajanje Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost

**RO** – Revizijski organ

**Skladi** – Skladi EU na področju notranjih zadev

**ZzI** – Zahtevek za izplačilo

**ZzP** – Zahtevek za povračilo

1. Izdatki, za katere se od Komisije zahteva plačilo letne razlike vsako leto do 15. 2 leta N + 1 in ki so nastali v obdobju od 16. oktobra leta N-1 do 15. oktobra leta N. [↑](#footnote-ref-1)
2. Podpora skupni vizumski politiki [↑](#footnote-ref-2)
3. Operativna podpora [↑](#footnote-ref-3)
4. Preprečevanje in boj proti kriminalu [↑](#footnote-ref-4)
5. Tveganje in krize [↑](#footnote-ref-5)
6. Tehnična pomoč [↑](#footnote-ref-6)