



Številka: 549-3/2013/19 (15151-03)
Datum: 20. 3. 2014

Kot predsednik Nadzornega odbora na podlagi 3. člena Poslovnika Nadzornega odbora za spremljanje skladov s področja notranje varnosti in migracij (št. 900-42/2014/14 s 4. 3. 2014) sprejemam naslednja

IZHODIŠČA

za pripravo nacionalnih programov za črpanje sredstev iz Sklada za azil, migracije in integracijo ter Sklada za notranjo varnost

1. Namen dokumenta in pregled dosedanjih in prihodnjih aktivnosti

Namen dokumenta je kratka predstavitev procesa priprave nacionalnih programov za črpanje sredstev iz Sklada za notranjo varnost (ISF) in Sklada za azil, migracije in integracijo (AMIF) ter določitev smernic za pripravo programskih vsebin. Glede na to, da bosta nacionalna programa določala cilje in ukrepe za prihodnje sedemletno obdobje financiranja, je potrebno proces programiranja zasnovati na podrobni analizi obstoječega stanja in strateških izhodiščih. Sama izhodišča so sicer že pripravljena na podlagi dosedanjih razprav in vsebin, med drugim t.i. političnega dialoga z Evropsko komisijo, posvetovanj s pristojnimi resorji in civilno družbo ter usmeritev in predlog (*templates*), ki jih je pripravila Evropska komisija. Za pripravo programov je zadolžena Služba za evropska sredstva, MNZ (v nadaljevanju Služba za evropska sredstva).

Kratek oris procesa priprave nacionalnih programov AMIF in ISF:

- 30. julija 2013 je bil izveden t.i. politični (*policy*) dialog z Evropsko komisijo, v okviru katerega so se predstavniki različnih resorjev in strokovnih služb s predstavniki Komisije uskladili glede splošnih usmeritev oz. prioritet bodočih nacionalnih programov.
- 13. decembra 2013 je Služba za evropska sredstva v Tacnu organizirala informacijski dogodek "Skladi na področju notranjih zadev v trenutni in prihodnji finančni perspektivi", v okviru katerega so bile predstavljene novosti, ki jih prinašata sklada AMIF in ISF, ter okviren pregled prioritet nacionalnih programov.
- 6. januarja 2014 je Služba za evropska sredstva nato Evropski komisiji v preliminarni pregled posredovala grob osnutek nacionalnih programov AMIF in ISF.
- 22. januarja 2014 se je sestala Medresorska delovna skupina za koordinacijo in operativno usklajevanje izvajanja projektov, ki se financirajo iz sredstev Sklada za zunanje meje, Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, Evropskega sklada za begunce in Evropskega sklada za vračanje¹. Na seji so bile predstavljene novosti skladov AMIF in ISF, nova zasnova sistema upravljanja in nadzora in pa vsebinski okviri za pripravo nacionalnih programov. Člani so bili predhodno seznanjeni z načrtovanimi aktivnostmi v okviru priprave nacionalnih programov.
- 4. marca 2014 je potekala prva redna seja Nadzornega odbora za spremljanje skladov s področja notranje varnosti in migracij, v okviru katere so se člani seznanili s potekom priprave nacionalnih programov in načrtovanimi aktivnostmi.

¹ Za potrebe nove finančne perspektive bo imenovana tudi nova medresorska delovna skupina.

- Marca in aprila 2014 bodo potekala bilateralna posvetovanja med MNZ (ki je nosilec priprave nacionalnih programov) in vsemi zainteresiranimi resorji. Na posvetovanjih bodo dogovorjeni vsebinski, časovni in finančni vidiki programov v delih, ki zadevajo posamezen resor. Osnutka programov, ki bosta pripravljena na podlagi omenjenih posvetovanj, bosta za potrebe obveščanja ter zagotavljanja dostopa javnosti do relevantnih informacij objavljena tudi na spletni strani MNZ (http://www.mnz.gov.si/si/o_ministrstvu/crpanje_evropskih_sredstev/).
- V začetku maja 2014 bo organiziran posvet s civilno družbo, kjer bodo možnost za posredovanje pripomb oz. predlogov za dopolnitev programov dobile tudi nevladne organizacije in zainteresirana javnost.
- Po uskladitvi programov s pristojnimi resorji in civilno družbo bosta maja 2014 nacionalna programa in pa nabor potencialnih projektov (ta bo osnova za akcijski načrt za izvajanje programov) obravnavala Medresorska delovna skupina in Nadzorni odbor za spremljanje skladov s področja notranje varnosti in migracij. Nadzorni odbor bo programa pred oddajo Evropski komisiji tudi uradno potrdil.
- Pred formalno oddajo programov bosta programa poslana v seznanitev Vladi RS.
- Po sprejetju ustreznih delegiranih in izvedbenih aktov s strani EK (predvidoma junija 2014) bo Služba za evropska sredstva programa tudi uradno oddala v potrditev Evropski komisiji. Na podlagi povratnih informacij bo mogoče izvesti še manjše dopolnitve in popravke.
- Programa naj bi bila po ocenah Evropske komisije potrjena v zadnji četrtini leta 2014.

2. Smernice za resorje in zainteresirano javnost

2.1 Vsebinska priprava nacionalnih programov

Pri pripravi vsebin za nacionalne programe oz. podaji komentarjev in predlogov dopolnitev je potrebno upoštevati **temeljna načela strateškega načrtovanja**. Potrebno je upoštevati **pravne okvirje**, ki jih določa EU (zlasti upravičenost ukrepov, ki jih opredeljujejo tri specifične uredbe) in nacionalna zakonodaja ter **EU in nacionalni strateški dokumenti**. Vsebine morajo biti skladne tudi z **rezultati političnega dialoga**. Samo besedilo mora biti **kratko, jedrnato, celovito**. Število izbranih ciljev/prioritet/ukrepov mora biti v skladu z načelom **smotrnosti in racionalne rabe sredstev** (preveliko število ukrepov oz. posledično projektov lahko vodi v velike administrativne stroške in manjši učinek financiranja od zelenega), zastavljeni rezultati in cilji pa morajo biti kar se da **merljivi**, saj bo potrebno Evropski komisiji letno poročati o napredku, in sicer z vsebinskimi in numeričnimi indikatorji.

Zaradi lažjega usklajevanja in hitrejše koordinacije z Evropsko komisijo priprava programov poteka v angleškem jeziku. Končna različica programov bo prevedena v slovenski jezik. Osnutka programov sta vsebinsko sestavljena iz treh sklopov: (1) **povzetka**, (2) **pregleda stanja** (t.i. *baseline situation*) in (3) **opisa specifičnih ciljev/prioritet/ukrepov**. V nadaljevanju podajamo kratke smernice za pripravo vsebin v okviru vsakega od navedenih sklopov.

Povzetek programa

Povzetek programa predstavlja več kot le kratek oris posameznih prioritet. Potrebno je opredeliti obstoječ nacionalni (in tudi regionalni) strateški okvir ter splošne (široko zastavljene) cilje, ki jih želimo s programom doseči v prihodnjih sedmih letih. Za vsak specifični cilj je potrebno zapisati del povzetka (1 stran A4, pisava Arial, velikost 12). Odgovoriti je potrebno na naslednja vprašanja:

- Kakšni so cilji za prihodnjih sedem let?
- Kaj želimo doseči s pomočjo financiranja iz skladov AMIF in ISF?

Pregled stanja (*baseline situation*)

Pregled stanja je opis dejanskega stanja na dan 31. 12. 2013. Temeljiti mora na preverljivih virih (denimo Letna poročila o delu policije) in mora biti po potrebi podkrepjen s statističnimi podatki (denimo število potnikov na mejnih prehodih). Ključni namen pregleda stanja je kritičen pregled

trenutnih vrzeli, pomanjkljivosti in izzivov, s katerimi se soočamo. Pregled stanja predstavlja izhodiščno stanje, iz katerega bomo z uporabo skupnih indikatorjev izhajali pri merjenju napredka pri izvajanju programa. Prav zato je izredno pomembna **preverljivost** in **merljivost** navedb v pregledu stanja. Za vsak specifični cilj je potrebno zapisati krajšo obrazložitev (1 stran A4, pisava Arial, velikost 12), pri čemer je možno dodatna dokazila oz. pojasnila vključiti kot prilonke. Odgovoriti je potrebno na naslednja vprašanja:

- Kakšen napredek je bil dosežen v preteklosti? Ali lahko identificiramo primere dobre prakse, s katerimi velja nadaljevati v prihodnje?
- Kateri so glavni problemi, s katerimi smo se soočali?
- Katere so ključne vrzeli, pomanjkljivosti in izzivi, ki bi v prihodnjem obdobju financiranja morali biti v središču pozornosti?

Opis specifičnih ciljev/prioritet/ukrepov

Vsebinske prioritete financiranja so v obeh skladih opredeljene v treh hierarhičnih ravneh: **specifični cilji** kot krovna kategorija, **nacionalne prioritete** v okviru teh ciljev, ter konkretni **ukrepi** (*actions*) znotraj posameznih prioritet. Ukrepe je treba razumeti kot orodja, s katerimi bomo sledili ciljem programa (ukrep je širši od posameznega projekta, čeprav se lahko v določenih primerih en ukrep uresničuje le preko enega projekta).

Seznam specifičnih ciljev in nacionalnih prioritet je vnaprej določen, in sicer v predlogah nacionalnih programov, ki so jih pripravili na Evropski komisiji (osnutka predlog sta v prilogi teh izhodišč). Vse ukrepe, ki jih nameravamo financirati v prihodnjem sedemletnem obdobju, moramo zato smiselno umestiti v ta nabor ciljev/prioritet. Prav zato je izredno pomembno natančno in celovito opredeliti tiste ukrepe, ki bodo za financiranje iz EU sredstev prioritetni.

Pri definiranju specifičnih ciljev, nacionalnih prioritet in ukrepov je potrebno slediti t.i. **logiki intervencije**. Gre za logičen proces načrtovanja, ki ga lahko strnemo v šest ključnih faz:

1. Identifikacija potreb, izzivov in problemov (npr. pomanjkanje znanja preiskovalcev na področju finančnih preiskav);
2. Določitev zelenih rezultatov in ciljev (npr. izboljšanje strokovne usposobljenosti preiskovalcev na področju finančnih preiskav);
3. Povezava zelenih rezultatov in ciljev z indikatorji (npr. število usposobljenih preiskovalcev na področju finančnih preiskav).
4. Določitev ciljnih vrednosti indikatorjev (npr. 100 uradnikov vključenih v usposabljanja na področju finančnih preiskav);
5. Določitev področij ukrepov oz. finančnih prioritet (npr. priprava kurikulumov, študijski obiski, priprava priročnikov ipd.);
6. Dodelitev ustrezne vsote za izvedbo teh ukrepov (npr. 100.000 €).

Na ravni **specifičnih ciljev** je nato potrebno pripraviti krajšo obrazložitev (1 stran A4, pisava Arial, velikost 12), ki na podlagi pregleda stanja na splošno opisuje oz. povzema trenutno stanje, rezultate, težave, izzive ipd. na določenem področju ter opredeljuje dolgoročne cilje, ki jih želimo doseči do konca obdobja financiranja. Odgovoriti je potrebno na naslednja vprašanja:

- Zakaj je izbrani cilj pomemben in kaj želimo s financiranjem ukrepov na tem področju doseči (torej dolgoročni cilj ob koncu sedemletnega obdobja financiranja, v povezavi s pregledom stanja)? Ta del besedila bomo vključili tudi v povzetek programa.
- Kakšni so dolgoročni cilji in kakšne rezultate (kvalitativne in kvantitativne) želimo doseči v prihodnjih sedmih letih? V pomoč so lahko indikatorji v prilogah specifičnih uredb.
- Kako konkretno se bomo soočili z izzivi oz. na kakšen način bomo zapolnili vrzeli, ki smo jih opredelili v pregledu stanja?

Na ravni **nacionalnih prioritet** je potrebno navesti tiste **ukrepe**, ki so pomembni za doseganje specifičnih ciljev in so posebej relevantni z vidika EU (imajo t.i. EU dodano vrednost). Odgovoriti je potrebno na naslednja vprašanja:

- Kateri so prioritetni ukrepi, s katerimi lahko dosežemo zastavljene cilje (popis vseh zelenih ukrepov, ne glede na to, ali se bodo financirali s pomočjo skladov AMIF in ISF ali zgolj iz nacionalnega proračuna)?
- Kako se ti ukrepi dopolnjujejo z drugimi aktivnostmi in iniciativami na nacionalni ravni ali na ravni EU (npr. dopolnjevanje z ukrepi drugih skladov, aktivnostmi EU agencij, ipd.)?

- Kateri izmed prioritarnih ukrepov so tisti, ki prinašajo dejansko EU dodano vrednost in jih je smiselno financirati s pomočjo EU sredstev (prioritete financiranja oz. t.i. *financial priorities*)? Ne gre za taksativno naštevanje vseh ukrepov, ki se bodo izvedli, ampak za čim bolj slikovit prikaz/skupni opis tega, kaj bomo dejansko financirali s pomočjo EU sredstev (s primeri oz. naborom ukrepov). Ukrepi morajo biti čim bolj konkretni, da bo razvidno, kaj želimo dejansko financirati s pomočjo EU sredstev.

Format predloge za določitev specifičnih ciljev oz. nacionalnih prioritet:

3.3	SPECIFIC OBJECTIVE 3: XXX
Provide the national strategy in this Specific Objective, the requirements from that strategy and the national objectives designed to meet those requirements in terms of key issues and other issues. Within this strategy define those issues for which EU financing is envisaged.	
Provide the results and desired outcome with this strategy, in particular for those key issues raised in the context of the Policy dialogue.	
3.2.1.1	National Priority 1: XXX
	Issues: For this area provide a list of key issues and other issues. Include examples of the main actions (areas of activity) that are planned to address each issue.
3.2.1.2	Financial Priorities: List those main actions (areas of activities) that will be addressed with EU Funds.

Del priprave popisa prioritarnih ukrepov bo tudi **določitev nabora potencialnih projektov** za financiranje iz skladov AMIF in ISF. Gre za najnižjo raven načrtovanja, ki ni del teh dveh nacionalnih programov, bo pa osnova za pripravo akcijskega načrta, ki ga bo potrdil Nadzorni odbor. Popis projektov bo služil kot nabor idej, iz katerega bomo na podlagi programskih smernic in dejanskih potreb izbirali projekte za financiranje s sredstvi iz obeh skladov. Predloge projektov bo potrebno vpisati v priloženo tabelo prioritet in projektov², in sicer pod ustrezno nacionalno prioriteto. Zaželeno je, da se izpolnijo vsa polja, pri čemer je obvezen vnos naslednjih podatkov: ime projekta, kratek opis, relevantni indikatorji, celoten znesek projekta (EU del in nacionalna soudeležba). Kolikor je mogoče je potrebno določiti tudi indikativno porabo sredstev po letih (v skladu s predvideno časovnico izvajanja programov – glej spodaj).

Poleg navedenih aktivnosti za pripravo obeh programov je potrebno razmisliti tudi o morebitni prijavi/pripravi morebitnih predlogov za **specifične ukrepe (specific actions)** v okviru skladov AMIF in ISF (v delu, ki zadeva področje mej in vizumov). Gre za možnost zaprosila za dodatna sredstva (poleg sredstev, dodeljenih v okviru nacionalnih programov), za katere je omogočena višja, tj. do 90% stopnja sofinanciranja. Seznam upravičenih ukrepov je razviden iz aneksov k osnovnima uredbama o AMIF in ISF (uredba, ki zadeva področje mej in vizumov), samo zaprosilo pa bo podvrženo presoji Evropske komisije (več v priloženi obrazložitvi Evropske komisije).

2.2 Priprava časovnice za izvajanje programov

Časovnica mora biti v skladu z načelom izvajanja projektov v projektnih ciklih (2-3 letni cikli, s pomočjo katerih bomo lahko sledili napredku in poročali glede doseženih rezultatov). Časovnico je potrebno upoštevati tudi pri vnosu predlogov projektov v tabelo prioritet in projektov v prilogi. Slednje pomeni, da je potrebno financiranje projektov prilagoditi predvideni časovnici (če se projekt predvidoma izvaja le na začetku obdobja financiranja je potrebno sredstva načrtovati le v tem obdobju in ne skozi celotno sedemletno obdobje).

² Izbrani specifični cilji in nacionalne prioritete v tabeli so zgolj okvirne narave in izhajajo iz dosedanjih aktivnosti in razprav.

2.3 Ocena finančnih posledic

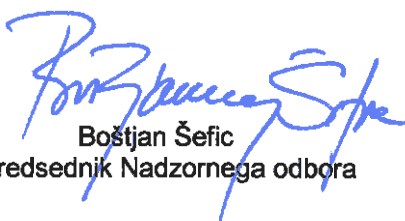
Izhodišča za finančno načrtovanje oz. oceno finančnih posledic predvidenih ukrepov temeljijo na:

- **omejitvah v osnovnih uredbah** skladov AMIF in ISF (minimalni odstotki po posameznih specifičnih ciljih oz. nacionalnih prioritetah);
- **preteklih podatkih** o izvajanju programov v okviru skladov SOLID (razdelitev sredstev glede na preteklo porabo);
- **socialno-ekonomski situaciji** v RS (npr. potreba po čim višjem odstotku financiranja operativnih stroškov);
- **oceni dejanskih predvidenih stroškov** (realna ocena predvidenih stroškov je pogoj za doseganje zadovoljive ravni realizacije črpanja sredstev iz skladov AMIF in ISF).

Grob razrez sredstev po specifičnih ciljih je vključen v tabelo prioritet in projektov, ki je priloga teh izhodišč. Končni razrez ne bo smel bistveno odstopati od predvidenega, možno pa bo prerezporejanje znotraj posameznih specifičnih ciljev.

Okvirna predvidena minimalna vrednost projektov znaša **50.000 €**. Slednja vrednost namreč omogoča še obvladljivo načrtovanje in izvajanje projektov. **Vsa** odstopanja od te referenčne vrednosti je potrebno dodatno utemeljiti.




Boštjan Šefic
predsednik Nadzornega odbora

Priloge:

- osnutka predlog nacionalnih programov AMIF in ISF
- obrazložitev Evropske komisije glede možnosti financiranja specifičnih ukrepov
- tabela prioritet in projektov po posameznih specifičnih ciljih