EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.1.2018.
COM(2018) 48 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi zajedničkog sustava praćenja i evaluacije za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo

Akronimi:

GIP: godišnje izvješće o provedbi
ZRP: zajednička ribarstvena politika
CI: pokazatelj konteksta
CMES: zajednički sustav praćenja i evaluacije
CPR: Uredba o zajedničkim odredbama
EFR: Europski fond za ribarstvo
EFPR: Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EP: Plan evaluacije
FAME: praćenje i evaluacija u ribarstvu i akvakulturi
FI: financijski pokazatelj
FIUR: financijski instrument za upravljanje ribarstvom
IPP: integrirana pomorska politika
UT: upravljačko tijelo
MS: država članica
OI: pokazatelj ostvarenja
OP: operativni program
RI: pokazatelj rezultata
SFC: sustav za upravljanje fondovima u Europskoj uniji

Sadržaj

1 Uvod 4

2 Sedam komponenata zajedničkog sustava praćenja i evaluacije 5
2.1 Logika intervencije EFPR-a 5
2.2 Zajednički pokazatelji 5
2.3 Kumulativni podaci o operacijama (Infosys) 6
2.4 Godišnje izvješće o provedbi (GIP) 7
2.5 Plan evaluacije 8
2.6 Evaluacije operativnih programa EFPR-a 8
2.7 Okvir za procjenu ostvarenja postignuća i pregled uspješnosti 8

3 Nalazi i preporuke 9
3.1 Logika intervencije EFPR-a 9
3.2 Zajednički pokazatelji 10
3.3 Kumulativni podaci o operacijama odabranima za financiranje (Infosys) 11
3.4 Godišnje izvješće o provedbi (GIP) 11
3.5 Plan evaluacije 12
3.6 Evaluacije 12
3.7 Okvir za procjenu ostvarenja postignuća 13

4 Zaključak: hoće li se ostvariti ciljevi CMES-a? 14

1 Uvod

Uredbom o EFPR-u[1] zahtijeva se uspostava zajedničkog sustava praćenja i evaluacije (CMES) za operacije koje se sufinanciraju iz EFPR-a u okviru podijeljenog upravljanja[2]. Svrha je ovog dokumenta izvijestiti Europski parlament i Vijeće o provedbi CMES-a. Ovo izvješće zahtijeva se svake četiri godine, prvi put do kraja 2017.[3] Njime se pruža prilika za prepoznavanje prednosti i slabosti sustava, te izvlačenje pouka za budućnost.

Ciljevi CMES-a jasno su navedeni u članku 108. Uredbe o EFPR-u kako slijedi:

a) ukazati na napredak i postignuća ZRP-a i IPP-a, razmotriti opći utjecaj te ocijeniti djelotvornost, učinkovitost i važnost operacija EFPR-a
b) poboljšati ciljanu potporu za ZRP i IPP
c) podržati postupak učenja vezan uz praćenje i evaluaciju
d) osigurati čvrste evaluacije operacija EFPR-a utemeljene na dokazima čiji se rezultati uzimaju u obzir tijekom postupka odlučivanja.

Radi postizanja tih ciljeva zajednički sustav praćenja i evaluacije definiran je u Uredbi i sastoji se od sedam elemenata[4]:

1) logike intervencije koja prikazuje interakcije među prioritetima, područjima od interesa i mjerama[5]
2) skupa zajedničkih pokazatelja[6]
3) kumulativnih podataka o operacijama odabranima za financiranje[7]
4) godišnjeg izvješća o provedbi operativnog programa[8]
5) plana evaluacije[9]
6) *ex-ante* i *ex-post* evaluacije i svih ostalih aktivnosti evaluacije povezanih s programom EFPR-a[10]
7) pregleda uspješnosti[11].

[1] Uredba (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo.

[2] Članak 107. Uredbe o EFPR-u.

[3] Članak 107. stavak 4. Uredbe o EFPR-u.

[4] Navedeni su u članku 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1014/2014.

[5] Članak 18. stavak 1. točka (a) i članak 116. Uredbe o EFPR-u.

[6] Članak 109. Uredbe o EFPR-u. Popis zajedničkih pokazatelja naveden je u Prilogu Uredbi (EU) br. 1014/2014.

[7] Članak 97. stavak 1. točka (a) Uredbe o EFPR-u (izvješće Infosys).

[8] Članak 114. Uredbe o EFPR-u, kojim se nadopunjuje članak 50. Uredbe o zajedničkim odredbama (CPR).

[9] Članak 115. Uredbe o EFPR-u u vezi s člankom 56. CPR-a.

[10] Članci 115., 116. i 117. Uredbe o EFPR-u u vezi s člancima 55., 56. i 57. CPR-a.

[11] Članak 21. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

O svim tim elementima raspravljalo se s državama članicama (MS) na sastancima stručnih skupina[12], te su doneseni u okviru delegiranih i provedbenih uredbi. Taj participativni pristup nastavio se nakon donošenja zakonodavnog okvira, a uključivanje upravljačkih tijela (UT-a) u daljnji razvoj CMES-a doprinijelo je usklađivanju komponenata CMES-a, uz istodobno ograničavanje povezanog administrativnog opterećenja. Time se osiguralo prihvaćanje sustava, ali se isto tako podržao razvoj kapaciteta za praćenje i evaluaciju u UT-ima i Komisiji.

Za postizanje tih ciljeva CMES mora se primjenjivati dosljedno u svim državama članicama kako bi se proizveli usporedivi podaci koji se mogu agregirati i ocijeniti na razini Europske unije (EU). Radi osiguravanja dosljednosti i daljnjeg razvoja CMES-a Komisija je osnovala jedinicu za tehničku pomoć FAME[13] (praćenje i evaluacija u ribarstvu i akvakulturi) koju podupire vanjski ugovorni suradnik tijekom sedmogodišnjeg programskog razdoblja.

2 Sedam komponenata zajedničkog sustava praćenja i evaluacije

2.1 Logika intervencije EFPR-a

Logikom intervencije podupire se uvođenje pojačane usmjerenosti na rezultate u ESIF za razdoblje 2014.–2020.

U logici intervencije EFPR-a opisane su veze između različitih razina programa: prioriteta Unije (UP), posebnih ciljeva i mjera[14]. Tablica koja prikazuje te veze podijeljena je državama članicama na sastanku stručne skupine EFPR-a i ta je logika ugrađena u modul „Operativni program" sustava SFC 2014.[15]

2.2 Zajednički pokazatelji

Utvrđen je skup zajedničkih pokazatelja čiji je cilj prikazati glavne značajke sektora ribarstva i akvakulture u skladu s ciljevima mjerodavnih politika EU-a (ZRP, IPP) te osigurati povezivanje sa strategijom Europa 2020. Njima se isto tako osigurava dosljedno i usporedivo praćenje i izvješćivanje na razini EU-a.

O skupu zajedničkih pokazatelja kojim se koristi EFPR opsežno se raspravljalo s državama članicama na sastancima stručnih skupina prije njihova donošenja[16]. U CMES-u koriste se

[12] Dokumente i izvješće o tim sastancima vidjeti ovdje: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

[13] Aktivnosti FAME-a definirane su u godišnjem planu rada koji je dogovoren s Komisijom. Dodatne informacije o FAME-u dostupne su na https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

[14] Članak 18. stavak 1. točka (b) i članak 116. Uredbe o EFPR-u.

[15] SFC2014 strukturirani je komunikacijski kanal između Komisije i država članica. Glavna mu je funkcija elektronička razmjena informacija o podijeljenom upravljanju fondovima između država članica i Europske komisije. Vidjeti: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

[16] Uredbom o zajedničkim odredbama (EU) br. 1014/2014 definirani su zajednički pokazatelji konteksta, pokazatelji ostvarenja i pokazatelji rezultata.

četiri vrste zajedničkih pokazatelja, koji se odnose na različite razine ciljeva i služe u različite svrhe:

- Pokazatelji konteksta (CI) povezani su s općim ciljevima EFPR-a i određuju osnovnu vrijednost na početku provedbe OP-a. EFPR koristi 25 zajedničkih pokazatelja konteksta.
- Pokazatelji ostvarenja (OI) izravan su proizvod provedenih aktivnosti. U slučaju EFPR-a uglavnom se izražavaju kao broj operacija. U CMES-u za EFPR utvrđeno je 28 pokazatelja ostvarenja, koji obuhvaćaju 50 mjera.
- Pokazatelji rezultata (RI) mjere bruto učinak EFPR-a. CMES obuhvaća skup od 28 pokazatelja rezultata, od kojih su neki povezani samo s jednim posebnim ciljem EFPR-a, a drugi s više njih. Države članice mogle su dodati posebne pokazatelje ako su to htjele.
- Financijski pokazatelji (FI) zajednički su za sve ESIF-e i utvrđuju se na razini UP-a.

Objavljen je radni dokument u kojem su definirani zajednički pokazatelji, te su navedeni kriteriji za prosudbu i mogući izvori informacija kako bi ti pokazatelji postali djelotvorniji. O tim definicijama opširno se raspravljalo s državama članicama na dvjema radionicama koje su održane u ožujku i rujnu 2016.

2.3 Kumulativni podaci o operacijama (Infosys)

Srednjoročna evaluacija i *ex-post* evaluacija Europskog fonda za ribarstvo (EFR, 2007.–2013.) bile su onemogućene zbog nedostatka pouzdanih podataka za praćenje, čime je prikupljanje podataka postalo neizvjesno[17]. Uspostavljen je sustav izvješćivanja kako bi se taj nedostatak riješio i Komisiji osigurale detaljne informacije na razini svake pojedine operacije[18]. Cilj je tog izvješćivanja stvaranje baze podataka s informacijama koje se mogu koristiti za praćenje provedbe OP-a, obavljanje posebne analize koja je potrebna za određivanje politika te osiguravanje dostupnosti pouzdanih podataka za evaluaciju.

Člankom 97. Uredbe o EFPR-u zahtijeva se da do kraja ožujka svake godine UT-i dostavljaju Komisiji kumulativne podatke o operacijama koje su odabrane za financiranje do kraja prethodne kalendarske godine. U dvjema provedbenim uredbama[19] navedeni su popis i struktura podataka o provedbi operacije koji se zahtijevaju za svaku operaciju, uključujući ključna obilježja korisnika i operacije.

Uz potporu FAME-a izrađen je radni dokument kako bi se pomoglo državama članicama u pripremi izvješća Infosys. Provedena je analiza prve skupine izvješća te su povratne informacije pomogle državama članicama u utvrđivanju napravljenih pogrešaka.

[17] Uspostavljen je sličan sustav Infosys za praćenje Financijskog instrumenta za upravljanje ribarstvom (FIUR) za razdoblje 2000.–2006. Taj sustav obustavljen je u okviru EFR-a.

[18] Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje za UT-e, sustav koristi informacije koje su već dostupne u državama članicama.

[19] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 1242/2014 od 20. studenoga 2014. o utvrđivanju pravila o prezentaciji relevantnih kumulativnih podataka o operacijama u skladu s Uredbom o EFPR-u i Provedbena uredba Komisije (EU) br. 1243/2014 od 20. studenoga 2014. o informacijama koje trebaju slati države članice te potrebama za podacima i i sinergijama među potencijalnim izvorima podataka.

Izvješća Infosys opisuju napredak i ostvarenja na razini operacije bilježenjem onoga što se događa „na terenu”. Tim izvješćima osiguravaju se ključne informacije o korisniku (npr. veličina poduzeća, spol) i operaciji (vrsta aktivnosti, proračun, broj predmetnih ribara, ukupno predmetno područje itd.). Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje za UT-e i korisnike, većina podataka koji se zahtijevaju za Infosys već je pohranjena u nacionalnim bazama podataka koje su uspostavljene u skladu s minimalnim podacima koje je potrebno zabilježiti i pohraniti za svaku operaciju[20].

2.4 Godišnje izvješće o provedbi (GIP)

Praćenje provedbe OP-a uključuje izradu GIP-a, koji države članice moraju dostaviti do 31. svibnja svake godine za razdoblje do kraja prethodne kalendarske godine (dakle, isto razdoblje kao za izvješće Infosys). U GIP-u[21] daje se pregled provedbe programa, uključujući programe koji se odnose na važna pitanja kao što su potpora za mali priobalni ribolov ili klimatske promjene. Koriste ga Komisija i države članice za pregled ostvarenja postignuća i usklađivanje prema potrebi. Sadržava i indikativne informacije o financijskim sredstvima koja se planiraju na razini mjera, a koje nisu uključene u OP-e.

GIP je podijeljen na tri dijela:

U dijelu A (izvješće koje se podnosi svake godine od 2016. do 2023.) predviđa se *inter alia*:

- pregled provedbe na programskoj razini i na razini UP-a
- kumulativni podaci o 28 pokazatelja rezultata (RI) na razini posebnih ciljeva
- kumulativni podaci koji se odnose na 28 pokazatelja ostvarenja (OI) za svaku od 50 mjera EFPR-a
- financijski podaci o provedbi OP-a na razini mjera
- opis problema koji utječu na ostvarenje programa i
- aktivnosti u vezi s planom evaluacije, uključujući sintezu evaluacija dovršenih u toj godini.

U dijelu B (uključen je samo u sveobuhvatna izvješća koja se podnose 2017. i 2019.) države članice moraju dodatno izvijestiti o horizontalnim aspektima provedbe (spol, održivi razvoj itd.) i o potpori za ciljeve u području klimatskih promjena.

Dio C (uključen je samo u sveobuhvatna izvješća koja se podnose 2019.) trebao bi sadržavati dodatne informacije u vezi s doprinosom OP-a ostvarenju ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast.

---

[20] Utvrđeni su na razini CPR-a Prilogom III. Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

[21] Vidjeti članak 114. Uredbe 508/2014, a za predložak Provedbenu uredbu Komisije 1362/2014 od 18. prosinca 2014. o utvrđivanju pravila o pojednostavnjenom postupku za odobravanje određenih izmjena operativnih programa koji se financiraju u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo i pravila o formatu i prezentaciji godišnjih izvješća o provedbi tih programa.

2.5 Plan evaluacije

Kako bi se ojačao doprinos evaluacija djelotvornim i učinkovitim programima, Uredbom o zajedničkim odredbama (CPR)[22] propisuje se da UT-i moraju osmisliti planove evaluacije na početku programskog razdoblja. To je nova značajka za UT-e EFPR-a, koji su o svojim potrebama za evaluaciju i načinu njihova rješavanja morali promišljati tijekom razdoblja provedbe.

Plan evaluacije uključuje sedam odjeljaka: svrhu, ciljeve, aktivnosti, odredbe o upravljanju, izvore podataka, okvirni vremenski plan i dostupna sredstva. Kratke upute o tim odjeljcima navedene su kao dio predloška za OP EFPR-a.

Za razliku od drugih ESI fondova, plan evaluacije dio je OP-a EFPR-a[23] jer se time omogućilo Komisiji da ocijeni te planove u okviru pregovaračkog procesa za OP-e.

2.6 Evaluacije operativnih programa EFPR-a

Evaluacije su potrebne za ocjenu djelotvornosti, učinkovitosti i učinka financiranja da bi se poboljšala provedba programa i odredio njihov učinak. Uredbom o zajedničkim odredbama[24] utvrđuju se opća pravila za evaluaciju u svim ESI fondovima, a u Uredbi o EFPR-u navodi se da države članice moraju provesti *ex-ante* evaluaciju i daljnje evaluacije tijekom razdoblja provedbe, dok Komisija mora provesti *ex-post* evaluaciju, koju mora dovršiti do kraja 2024.[25]

Ex-ante evaluacija jedina je evaluacija koju su dosad provodile države članice. Budući da prelazi okvire običnog snimanja situacije prije početka programa, *ex-ante* evaluacija smatra se procesom koji uključuje redovite interakcije između UT-a i evaluatora tijekom različitih razvojnih faza OP-a. Taj proces dokumentiran je u smjernicama o kojima se raspravljalo s državama članicama na sastancima stručne skupine.

2.7 Okvir za procjenu ostvarenja postignuća i pregled uspješnosti

Okvir za procjenu ostvarenja postignuća jedan je od alata koji se koriste u svim ESIF-ima radi poticanja usmjerenosti na rezultate[26]. U EFPR-u on se temelji na skupu pokazatelja ostvarenja i financijskih pokazatelja s definiranim ključnim etapama i ciljevima za svaki

---

[22] Članak 56. stavak 1. CPR-a.

[23] Članak 18. stavak 1. točka (j) Uredbe o EFPR-u i predložak za OP u Provedbenoj uredbi Komisije (EU) br. 771/2014 od 14. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila u skladu s Uredbom (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo u pogledu modela operativnih programa, strukture planova kompenzacije dodatnih troškova koji nastaju gospodarskim subjektima koji se bave ribolovom, uzgojem, preradom i stavljanjem na tržište određenih proizvoda ribarstva i akvakulture iz najudaljenijih regija, modela za dostavu financijskih podataka, sadržaja izvješća o *ex-ante* evaluaciji te minimalnih zahtjeva za plan evaluacije koji se dostavlja u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

[24] Članci 54.–57. CPR-a.

[25] Članci 55., 56. i 57. CPR-a i članci 107., 108., 109., 111., 113., 115., 116. i 117. Uredbe o EFPR-u.

[26] Članci 20.–22. CPR-a i Prilog II. CPR-u.

prioritet Unije. Pokazatelji okvira za procjenu ostvarenja postignuća prikazani su u GIP-ovima. Ocjena ključnih etapa u 2019. činit će osnovu za dodjelu sredstava pričuve za ostvarenje postignuća[27], dok će se ostvarenje ciljeva ocjenjivati 2024. Komisija je izdala smjernice[28] kako bi UT-ima osigurala dodatne pojedinosti o načinu primjene te nove značajke.

U EFPR-u okvir za procjenu ostvarenja postignuća sastavljen je od financijskih pokazatelja (odobreno plaćanje) koji pružaju jasan i klasičan podatak o uspješnosti provedbe prema razini potrošnje. Kako bi se odrazila usmjerenost na rezultate u ESIF-u, financijski pokazatelji upotpunjeni su pokazateljima ostvarenja. Oba skupa pokazatelja moraju pokazati dobar napredak kako bi se omogućilo oslobađanje sredstava pričuve za ostvarenje postignuća.

3 Nalazi i preporuke

Ovo izvješće sastavljeno je uz pomoć jedinice za potporu FAME korištenjem povratnih informacija koje su prikupljene od UT-a EFPR-a na radionicama održanima u ožujku i rujnu 2016. i na posebnom sastanku dionika u rujnu 2017., na kojem je sudjelovala 21 država članica, kao i pitanja koja su države članice uputile FAME-u i Komisiji tijekom provedbe operativnih programa.

Odjeljak u nastavku daje kratki prikaz nalaza u vezi s provedbom svakog elementa CMES-a te prema potrebi preporuke za poboljšanje funkcioniranja CMES-a.

3.1 Logika intervencije EFPR-a

Logika intervencije EFPR-a dobro je prilagođena strukturi fonda (prioriteti Unije – posebni ciljevi – mjere), ali zbog kasnog uključivanja EFPR-a u okvir CRP-a bilo je potrebno dodatno izvješćivanje na razini tematskih ciljeva koji su zajednički za sve ESIF-e[29]. Time je logika intervencije postala još složenija te je otežano izvješćivanje za države članice.

Preporuke:

- Logika intervencije strukturni je element u CMES-u, koji bi se trebao zadržati u budućnosti, iako bi se o njemu trebalo opširnije raspravljati s državama članicama na sastancima stručne skupine.
- Logika intervencije trebala bi biti jednostavnija i usmjerenija na rezultate te jasno pokazivati kojim ciljevima pridonosi određena mjera ili aktivnost i kako se ona mjeri.

[27] Prema članku 20. stavku 1. CPR-a, 6 % sredstava dodijeljenih mjerama koje se financiraju u okviru podijeljenog upravljanja u EFPR-u čine pričuvu za ostvarenje postignuća koja je uspostavljena sporazumom o partnerstvu i u OP-ima. Smjernice: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Smjernice koje se odnose na sve ESI fondove mogu se pronaći ovdje: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[29] Članak 9. CRP-a. EFPR pridonosi tematskim ciljevima 3., 4., 6. i 8.

3.2 Zajednički pokazatelji

Tijekom ocjenjivanja funkcioniranja CMES-a pojavila su se sljedeća pitanja:

- Radni dokument u kojemu se navodi točna definicija zajedničkih pokazatelja i informacije o načinu na koji bi se oni trebali koristiti dostavljen je prilično kasno tijekom procesa programiranja. To je dovelo do nesporazuma u nekim državama članicama, te su neki OP-i pripremljeni korištenjem različitih metoda određivanja ciljeva za rezultate koje su planirale ostvariti.
- Pokazatelji rezultata povezani su s posebnim ciljevima EFPR-a. Države članice imale su mogućnost izjaviti da određeni pokazatelji rezultata u okviru određenog posebnog cilja „nisu primjenjivi" na posebni cilj. Tu su mogućnost iskoristile u velikoj mjeri, a ne kao iznimku. Međutim, s obzirom na to da je svaki posebni cilj EFPR-a uključen u više zajedničkih pokazatelja rezultata, ipak je moguće izmjeriti doprinos OP-a posebnom cilju EFPR-a.
- Države članice imale su mogućnost upotrijebiti i svoje vlastite pokazatelje umjesto da ih odaberu iz zajedničkog popisa, što je dovelo do situacije da se neki rezultati ne mogu ispravno uzeti u obzir u izvješćivanju ili agregirati na razini EU-a.
- Neke mjere bile su slabo obuhvaćene zajedničkim pokazateljem rezultata (npr. mjere povezane s inovacijama) i nije se uvijek ispravno uzelo u obzir vrijeme potrebno za ostvarenje (npr. povećanje neto dobiti zbog inovacije). To znači da se možda ne uzimaju u obzir neki važni učinci EFPR-a.
- Neki pokazatelji izraženi su u omjerima[30], njihovo je izračunavanje teško na operativnoj razini, a agregacija nije smislena.

Preporuke:

- Pokazatelji rezultata uvijek bi se trebali izraziti apsolutnim brojem u praćenju, uključujući ciljeve i osnovne vrijednosti. Budući da se pokazatelji rezultata EFPR-a temelje na podacima korisnika EFPR-a prije operacije i nakon nje , treba izbjeći nejasnoće u vezi s omjerima, postotcima i aritmetičkim znakovima jer one uzrokuju pogreške. Na primjer, povećanje neto dobiti treba izraziti kao vrijednosti „prije" i „poslije", a ne kao povećanje u postotku.
- Prije početka programiranja Komisija bi državama članicama trebala dostaviti metodološki okvir za definicije pokazatelja i metode izračuna koje će se koristiti za određivanje ciljeva.
- Kako bi se osigurala cjelovita slika korištenja fondova i omogućila smislena agregacija na razini EU-a, zajednički pokazatelji trebali bi obuhvatiti sva ulaganja. Međutim, države članice trebale bi imati mogućnost korištenja dodatnih pokazatelja koji će se upotrebljavati na nacionalnoj razini.

[30] Na primjer: „Promjena u % neuravnotežene flote" ili „Promjena u neželjenom ulovu (%)". Za oba pokazatelja zahtijeva se izračun i osnovna vrijednost.

3.3 Kumulativni podaci o operacijama odabranima za financiranje (Infosys)

Infosys je vrijedan alat za UT-e jer se može upotrebljavati kao „prikaz" za provjeru napretka provedbe. Koristan je Komisiji jer osigurava informacije o ostvarenju postignuća EFPR-a puno prije nego što je moguće smisleno izvijestiti o prvim vrijednostima pokazatelja rezultata. Taj će alat biti posebno koristan za države članice pri provođenju evaluacija od 2018. nadalje jer će evaluatorima osigurati dostupnost osnovnog ali pouzdanog skupa podataka.
Problemi s Infosysom uključuju sljedeće:

- U izvješćima Infosys nije moguće razlikovati polja koja su namjerno ostavljena prazna od nehotičnih propusta jer struktura Infosysa ne dopušta da se u određenim poljima kao odgovor navede „nije primjenjivo".
- Osnovna vrijednost jest vrijednost pokazatelja prije početka operacije (npr. broj postojećih ekvivalenata punog radnog vremena u MSP-u) i čini referentnu točku prema kojoj se može mjeriti napredak. U izvješćima Infosys nisu navedene osnovne vrijednosti unatoč tome što ih UT-i uvijek traže od podnositelja zahtjeva kako bi mogli ocjenjivati zahtjeve za financiranje i obvezan su element nacionalnog sustava praćenja[31].
- U Infosysu se zahtijeva da podnositelji zahtjeva za financiranje navedu procjenu rezultata koji namjeravaju postići svojom operacijom. Tu procjenu zatim provjeravaju UT-i nakon dovršenja projekta. Za taj drugi korak UT-ima će se pružiti metodološka podrška kako bi se osigurala pouzdanost validacije.

Preporuke:

- Infosys bi se trebao nastaviti u budućnosti jer osigurava dragocjene informacije uz ograničeno administrativno opterećenje za uprave država članica.
- Osnovne vrijednosti trebale bi biti uključene u izvješća Infosys.
- Korisnici bi trebali imati mogućnost prema potrebi navesti „nije primjenjivo" pri dodavanju pojašnjenja.

3.4 Godišnje izvješće o provedbi (GIP)

Za razliku od Infosysa, GIP-ovi se podnose preko SFC-a primjenom strukturiranog radnog postupka i mora ih prihvatiti Komisija. Tijekom ocjenjivanja tih izvješća Komisija može imati različite vrste pitanja, što može prouzrokovati znatno kašnjenje. Osobito ne bi smjelo biti nepodudarnosti između razvrstanih informacija koje su navedene u Infosysu i zbirnih vrijednosti koje su uključene u GIP jer oba izvješća obuhvaćaju isto razdoblje.

[31] Kako se zahtijeva Delegiranom uredbom Komisije 480/2014.

Ključne informacije dobivene iz GIP-a za sve ESI fondove objavljuju se na Portalu otvorenih podataka (ODP) koji je uspostavila Komisija kako bi osigurala transparentnost korištenja fondova[32]. Financijski podaci o provedbi EFPR-a dostupni su samo jedanput godišnje u GIP-u, dok Komisija dobiva informacije o EFRR-u, ESF-u i EPFRR-u tri puta godišnje. Stoga su informacije objavljene na ODP-u ažurnije za te fondove nego za EFPR.

Preporuke:

- Treba osigurati smjernice kako bi se državama članicama pomoglo u izvješćivanju.
- Treba osigurati bolju komplementarnost između Infosysa i GIP-a.
- Treba uskladiti izvješćivanje o financijskoj provedbi između fondova.

3.5 Plan evaluacije

Planovi evaluacije razlikuju se u duljini, detaljima i kvaliteti te često prikazuju samo najmanju količinu traženih informacija. Upravljačka tijela dala su prednost drugim odjeljcima OP-a, a planovi evaluacije ponekad su bili zanemareni i sastavljeni na brzinu. Proračun namijenjen za evaluacije znatno se razlikuje, pri čemu odražava proporcionalnost postupka: države članice s brojnim regijama imaju znatno veći proračun za potrebe evaluacije od država članica s malim OP-om EFPR-a i s manjim regionalnim podjelama ili bez njih.

Preporuke:

- Plan evaluacije uključen u OP trebao bi samo istaknuti upravljanje procesom evaluacije te prikazati osnovni vremenski plan i indikativnu dodjelu sredstava.
- Kako bi se zadržala fleksibilnost i izbjegle brojne izmjene OP-a, detaljnije planiranje treba ostaviti za kasniju fazu te koristiti ažurirane planove koje je donio Odbor za praćenje, kao u slučaju drugih ESIF-a.

3.6 Evaluacije

U travnju 2017. većina država članica još nije započela s evaluacijama jer su smatrale da je razina provedbe preniska da bi se osigurala osnova za bitne rezultate evaluacije. Stoga je prerano za donošenje zaključaka o toj komponenti CMES-a.

[32] ODP je *web*-mjesto na kojem su grafički prikazane ključne informacije o provedbi ESIF-a. Pojedinci mogu preuzimati i koristiti sve skupove podataka koji su upotrijebljeni za te prikaze. Vidjeti https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Proces *ex-ante* evaluacije prikazan je u OP-ima, ali na vrlo uopćen način, što bi možda trebalo poboljšati. Timovi za *ex-ante* evaluaciju općenito nisu bili uključeni u fazu pregovaranja o OP-ima ili u njihovo finaliziranje, te nisu mogli dati ocjenu konačne verzije OP-a.

Poseban problem u evaluaciji EFPR-a jest poteškoća u pronalaženju evaluatora s pravim stručnim znanjem o ribarstvu i metodologijama evaluacije: to se može pronaći samo u timu pojedinaca s komplementarnim vještinama.

Smjernice su potrebne i za podršku državama članicama pri provođenju evaluacije djelotvornosti ili učinka. To će biti posebno važno kada Komisija bude provodila *ex-post* evaluaciju, koja bi se trebala temeljiti na skupu pouzdanih nacionalnih evaluacija.

Preporuke:

- Smjernice o *ex-ante* evaluaciji trebale bi biti detaljnije i uključivati definiciju uloge *ex-ante* evaluatora u finaliziranju OP-a.
- Države članice trebale bi nastojati kombinirati različite vrste stručnog znanja koje se zahtijeva u *ad hoc* timu evaluatora.
- Potrebno je brzo osigurati metodološki okvir za evaluaciju.

3.7 Okvir za procjenu ostvarenja postignuća

Pokazatelji ostvarenja u okviru za procjenu ostvarenja postignuća moraju se pametno definirati kako bi se izbjegli nesporazumi: pokazatelji ostvarenja uglavnom se odnose na broj operacija odabranih u okviru određenih mjera, a na taj broj mogu utjecati vanjski čimbenici.

Metoda izračuna koja se koristi za financijske pokazatelje definirana je u CPR-u, ali je pokrenula brojna pitanja među državama članicama. To vjerojatno proizlazi iz različite terminologije i metoda izvješćivanja koje se primjenjuju u različitim fondovima.

Preporuke:

- Financijski pokazatelji trebali bi biti slični i usporedivi u cijelom ESIF-u.
- Upotrebu pokazatelja ostvarenja trebalo bi bolje ocijeniti.
- Moglo bi biti korisno kad bi se okvir za procjenu ostvarenja postignuća dopunio objašnjenjima.

4 Zaključak: hoće li se ostvariti ciljevi CMES-a?

Ovo izvješće o procjeni stanja pokazuje napredak u ostvarivanju četiriju ciljeva CMES-a, ali i potrebu da se nastavi s radom kako bi se ti ciljevi potpuno ostvarili.

CMES namijenjen je za ocjenjivanje napretka u provedbi EFPR-a i podršku odlučivanju o tome na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Primjenom zajedničkih pokazatelja i novim sustavom praćenja osigurava se pouzdan skup podataka koji se mogu koristiti u svrhe praćenja kao i za odlučivanje. Unatoč nizu malih nedostataka i pitanja na različitim razinama, koji su ometali optimalno funkcioniranje sustava u početnim fazama, problemi su prepoznati i svaki je pojedinačno riješen u suradnji s državama članicama.

Kumulativni podaci o operacijama koje države članice dostavljaju izvješćivanjem Infosys osiguravaju „prikaz" koji Komisiji i državama članicama omogućuje bolje praćenje napretka u provedbi EFPR-a. Isto tako omogućuje Komisiji da donosi zaključke na razini EU-a, na razini morskih bazena i na razini država članica, te se već pokazao kao vrlo korisna podrška odlučivanju.

Postojeća struktura CMES-a osigurava korisne podatke za ocjenu njegova doprinosa razvoju sektora ribarstva i ciljevima strategije Europa 2020. kako su pretočeni u tematskim ciljevima. Međutim, može se zahtijevati daljnje istraživanje i analiza kad se radi o ocjenjivanju doprinosa EFPR-a prioritetima u vezi sa zajedničkom ribarstvenom politikom ili pomorskom politikom, kao što je provedba obveze iskrcavanja ili borbe protiv morskog otpada. Uzimajući u obzir isplativost i potrebu za proporcionalnosti, bilo bi korisno kad bi budući CMES uključivao pokazatelje koji su bolje povezani s tim politikama.

Cilj poticanja procesa zajedničkog učenja u koji su uključene Komisija i države članice ključan je za razvoj sustava od prvog dana. O svakom elementu opširno se raspravlja s državama članicama te je uspostavljena jedinica za podršku FAME kako bi se osnažila ta dimenzija.

Konačno, evaluacije još nisu dovršene zbog kašnjenja u provedbi EFPR-a. Trenutačno se izrađuje radni dokument u kojem će se državama članicama dati smjernice i objašnjenja za njihove evaluacije, koje bi trebale započeti 2018. Zajednički pokazatelji i podaci Infosysa trebali bi biti od velike pomoći za dobivanje pouzdanih evaluacija u bliskoj budućnosti.