ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.1.2018г.
COM(2018) 48 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за изпълнението по отношение на общата система за мониторинг и оценка на Европейския фонд за морско дело и рибарство

Съкращения:

ГДИ: Годишен доклад за изпълнение
ОПОР: Обща политика в областта на рибарството
КП: Контекстуален показател
ОСМО: Обща система за мониторинг и оценка
РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби
ЕФР: Европейски фонд за рибарство
ЕФМДР: Европейски фонд за морско дело и рибарство
ПО: План за оценка
МОРА: Мониторинг и оценка на рибарството и аквакултурите
ФП: Финансов показател
ФИОР: Финансов инструмент за ориентиране на рибарството
ИМП: Интегрирана морска политика
УО: Управляващ орган
ДЧ: Държава членка
ПИ: Показател за изпълнението
ОП: Оперативна програма
ПР: Показател за резултатите
СУФ: Система за управление на фондове в Европейския съюз

Съдържание

1 Въведение 4

2 Седемте компонента на общата система за мониторинг и оценка 5

2.1 Интервенционна логика на ЕФМДР 5
2.2 Общи показатели 6
2.3 Общи данни за операциите (Infosys) 6
2.4 Годишен доклад за изпълнението (ГДИ) 7
2.5 План за оценка 8
2.6 Оценки на ОП на ЕФМДР 9
2.7 Рамка и преглед на изпълнението 9

3 Констатации и препоръки 10

3.1 Интервенционна логика на ЕФМДР 10
3.2 Общи показатели 10
3.3 Общи данни за операциите, избрани за финансиране (Infosys) 12
3.4 Годишен доклад за изпълнението (ГДИ) 12
3.5 План за оценка 13
3.6 Оценки 14
3.7 Рамка на изпълнението 14

4 Заключение: ще бъдат ли постигнати целите на ОСМО? 15

1 Въведение

В Регламента за ЕФМДР[1] се изисква създаване на обща система за мониторинг и оценка (ОСМО) за операциите, съфинансирани от ЕФМДР при споделено управление[2]. Целта на настоящия документ е да се докладва на Европейския парламент и на Съвета за изпълнението на ОСМО. Такъв доклад трябва да се представя на всеки четири години, като първият следва да бъде представен в края на 2017 г.[3]. Той дава възможност да се направи преглед на силните и слабите страни на системата и да се извлекат поуки за бъдещето.

Целите на ОСМО са описани в член 108 от Регламента за ЕФМДР, както следва:

а) да покаже напредъка и постиженията на ОПОР и ИМП, да отчита общото въздействие и да оценява ефективността, ефикасността и целесъобразността на операциите по линия на ЕФМДР;
б) да допринася за подобряване на целевата насоченост на подпомагането за ОПОР и ИМП;
в) да подпомага общ процес на учене, свързан с мониторинга и оценката;
г) да предоставя надеждни, основани на доказателства оценки на операциите по линия на ЕФМДР, резултатите от които се използват в процеса на вземане на решения.

С оглед постигане на тези цели общата система за мониторинг и оценка е определена в регламента и се състои от седем елемента[4]:

1) Интервенционна логика, онагледяваща взаимодействието между приоритетите, специфичните цели и мерките[5].
2) Набор от общи показатели[6].
3) Общи данни за операциите, избрани за финансиране[7].
4) Годишен доклад за изпълнението на оперативната програма[8].
5) План за оценка[9].
6) Предварителни и последващи оценки и всички други дейности за оценка във връзка с програмата по ЕФМДР[10].
7) Преглед на изпълнението[11].

---

[1] Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за Европейския фонд за морско дело и рибарство.

[2] Член 107 от Регламента за ЕФМДР.

[3] Член 107, параграф 4 от Регламента за ЕФМДР.

[4] Те са изброени в член 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 1014/2014 на Комисията.

[5] Член 18, параграф 1, буква а) и член 116 от Регламента за ЕФМДР.

[6] Член 109 от Регламента за ЕФМДР. Списъкът на общите показатели е посочен в приложението към Регламент (ЕС) № 1014/2014.

[7] Член 97, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕФМДР (доклад по Infosys).

[8] Член 114 от Регламента за ЕФМДР, допълващ член 50 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР).

[9] Член 115 от Регламента за ЕФМДР във връзка с член 56 от РОР.

[10] Членове 115, 116 и 117 от Регламента за ЕФМДР във връзка с членове 55, 56 и 57 от РОР.

[11] Член 21, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд,

Всеки от тези елементи беше обсъден с държавите членки на заседания на експертни групи[12] и приет в рамките на делегирани регламенти и регламенти за изпълнение. Този основан на участието подход продължи и след приемането на законодателната рамка, като участието на управляващите органи (УО) в по-нататъшното развитие на ОСМО спомогна за прецизиране на компонентите на ОСМО и същевременно ограничи свързаната с това административна тежест. Това гарантира приемането на системата, но също така подкрепя развитието на капацитет за мониторинг и оценка в УО и в Комисията.

За да постигне целите си, ОСМО трябва да се прилага последователно в държавите членки с оглед да бъдат получени съпоставими данни, които могат да бъдат обобщени и оценени на равнището на Европейския съюз (ЕС). С цел да се осигури последователност и по-нататъшно развитие на ОСМО, Комисията създаде механизма за техническа помощ МОРА[13] (Мониторинг и оценка на рибарството и аквакултурите), който се подкрепя от външен изпълнител през седемте години на програмния период.

2 Седемте компонента на общата система за мониторинг и оценка

2.1 Интервенционна логика на ЕФМДР

Интервенционната логика подкрепя въвеждането на засилена ориентация към резултатите в европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г.

В интервенционната логика на ЕФМДР се описват връзките между различните нива на програмата: приоритетите на Съюза (ПС), специфичните цели и мерките[14]. Таблица, съдържаща тези връзки, беше разпространена сред държавите членки на заседанието на експертната група по ЕФМДР и тази логика беше интегрирана в модула „Оперативна програма“ на SFC 2014[15].

Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета.

[12] Вж. документите и доклада от заседанията тук: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

[13] Дейностите по МОРА са определени в годишен работен план, съгласуван с Комисията. За повече информация относно МОРА, моля, посетете https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

[14] Член 18, параграф 1, буква б) и член 116 от Регламента за ЕФМДР.

[15] SFC 2014 е структуриран комуникационен канал между Комисията и държавите членки. Основната му функция е електронният обмен на информация относно споделеното управление на фондове между държавите членки и Европейската комисия. Вж.: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

2.2 Общи показатели

Създаден беше набор от общи показатели, чиято цел е да се представят основните характеристики на сектора на рибарството и аквакултурите, да се отразят целите на съответните политики на ЕС (ОПОР, ИМП) и да се осигури връзка със стратегията „ЕС 2020“. Те осигуряват също така последователен и съпоставим мониторинг и докладване на равнището на ЕС.

Наборът от общи показатели, използвани от ЕФМДР, беше обстойно обсъден с държавите членки на заседанията на експертните групи преди тяхното приемане[16]. В ОСМО се използват четири вида общи показатели, които обхващат различни нива на целите и имат различно предназначение:

- Контекстуалните показатели (КП) са свързани с общите цели на ЕФМДР и определят базовата линия в началото на изпълнението на ОП. В ЕФМДР се използват 25 общи КП.
- Показателите за изпълнението (ПИ) са пряк продукт от изпълнените дейности. В случая на ЕФМДР те се изразяват най-вече като брой на операциите. В ОСМО на ЕФМДР са определени 28 ПИ, които обхващат 50 мерки.
- С показателите за резултатите (ПР) се измерва брутният ефект на ЕФМДР. ОСМО обхваща набор от 28 ПР, някои от които са свързани само с една специфична цел на ЕФМДР, а други — с повече от една. Държавите членки имаха възможност да добавят специфични показатели, ако желаят.
- Финансовите показатели (ФП) са общи за всички европейски структурни и инвестиционни фондове и са определени на равнището на ПС.

Публикуван беше работен документ, в който общите показатели бяха определени и направени по-функционални чрез предоставяне на критерии за преценка и чрез набелязване на възможни източници на информация. Тези определения бяха обстойно обсъдени с държавите членки по време на две работни срещи, проведени през март и септември 2016 г.

2.3 Общи данни за операциите (Infosys)

Средносрочните и последващите оценки на Европейския фонд за рибарство (ЕФР, 2007—2013 г.) бяха възпрепятствани от липсата на надеждни данни от мониторинга, което превърна събирането на данни в предизвикателство[17]. Създадена беше система за докладване, която да отстрани този недостатък и да осигури на Комисията подробна

[16] В Делегиран регламент (ЕС) № 1014/2014 на Комисията са определени общите контекстуални показатели, показателите за изпълнението и показателите за резултатите.

[17] Създадена беше подобна на Infosys система за мониторинг на Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР) за периода 2000—2006 г. Тази система престана да съществува при ЕФР.

информация на нивото на всяка отделна операция[18]. Целта на това докладване е да се създаде база данни с информация, която да може да се използва за проследяване на изпълнението на ОП, да се извърши специфичен анализ, изискван при изготвянето на политиките, и да се гарантира наличието на надеждни данни за оценка.

Съгласно член 97 от Регламента за ЕФМДР в края на март всяка година УО трябва да предоставят на Комисията общи данни за операциите, избрани за финансиране до края на предходната календарна година. В два регламента за изпълнение[19] се предоставят списъкът и структурата на данните за изпълнението на операциите, необходими за всяка операция, както и основните характеристики на бенефициера и операцията.

Беше изготвен работен документ с подкрепата на МОРА с цел подпомагане на държавите членки при подготовката на докладите по Infosys. Анализиран беше първият набор от доклади, като обратната информация към държавите членки им помогна да идентифицират направените грешки.

В докладите по Infosys се описват напредъкът и постиженията на ниво операция, като се отразява какво се случва „на място“. В тях се предоставя ключова информация за бенефициера (например размер на предприятието, пол) и операцията (вид на дейностите, бюджет, брой засегнати рибари, обща обхванатата площ и др.). За да се ограничи административната тежест за УО и бенефициерите, повечето от данните, поискани от Infosys, вече се съхраняват в национални бази данни, създадени с цел изпълнение на изискването за минималните данни, които трябва да се записват и съхраняват за всяка операция[20].

2.4 Годишен доклад за изпълнението (ГДИ)

Мониторингът на изпълнението на ОП включва изготвянето на ГДИ от държавите членки, който трябва да бъде представен до 31 май всяка година, като обхваща периода до края на предходната календарна година (следователно същия период като доклада по Infosys). В ГДИ[21] се прави общ преглед на изпълнението на програмите,

[18] С цел да се ограничи административната тежест за УО, системата използва информация, която вече е налична в държавите членки.

[19] Регламент за изпълнение (ЕС) № 1242/2014 на Комисията от 20 ноември 2014 г. за установяване на правила в съответствие с Регламента за ЕФМДР по отношение на представянето на съответните общи данни за операциите и Регламент за изпълнение (ЕС) № 1243/2014 на Комисията от 20 ноември 2014 г. по отношение на информацията, която следва да бъде изпратена от държавите членки, както и по отношение на нуждите от данни и синергиите между евентуалните източници на данни.

[20] Това е установено на равнището на РОР с приложение III към Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

[21] Относно образеца вж. член 114 от Регламент (ЕС) № 508/2014 и Регламент за изпълнение (ЕС) № 1362/2014 на Комисията от 18 декември 2014 г. за определяне на правила за опростена процедура за одобряването на някои изменения на оперативните

включително по отношение на важни въпроси, като например подкрепата за дребномащабния крайбрежен риболов или изменението на климата. Този доклад се използва от Комисията и държавите членки за преглед на постиженията и извършване на корекции при необходимост. В него се съдържа също така ориентировъчна информация за планираното финансиране на ниво мярка, което не е включено в ОП.

ГДИ е разделен на три части:

В <u>част А</u> (докладва се всяка година в периода 2016—2023 г.) се предвижда, наред с другото:

- общ преглед на изпълнението на равнището на съответната програма и на равнището на ПС;
- общи данни за 28-те показателя за резултатите (ПР) на равнище специфична цел;
- общи данни, свързани с 28-те показателя за изпълнението (ПИ) за всяка от 50-те мерки по ЕФМДР;
- финансови данни за изпълнението на ОП на равнище мярка;
- описание на въпросите, засягащи изпълнението на програмата; както и
- дейности във връзка с плана за оценка, включително обобщение на оценките, финализирани през годината.

В <u>част Б</u> (включена е само в подробните доклади за 2017 г. и 2019 г.) държавите членки трябва допълнително да докладват за хоризонталните аспекти на изпълнението (пол, устойчиво развитие и т.н.) и за подкрепата на целите, свързани с изменението на климата.

В <u>част В</u> (включена е само в подробните доклади за 2019 г.) следва да се съдържа допълнителна информация във връзка с приноса на ОП за постигането на целите на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

2.5 План за оценка

С цел засилване на приноса на оценките по отношение на ефективните и ефикасни програми, Регламентът относно общоприложимите разпоредби (РОР)[22] съдържа задължение за УО да разработват планове за оценка в началото на програмния период. Това е нова характеристика за УО на ЕФМДР, които трябваше да обмислят своите нужди от оценка през периода на изпълнение и начина, по който ще бъдат посрещнати.

Планът за оценка включва седем раздела: цел, дейности, разпоредби за управление, източници на данни, примерен график и налични ресурси. Кратки насоки за тези раздели са дадени като част от образеца на УО на ЕФМДР.

програми, финансирани по линия на Европейския фонд за морско дело и рибарство, и на правила за формàта и представянето на годишните доклади за изпълнението на тези програми.

[22] Член 56, параграф 1 от РОР.

За разлика от другите европейски структурни и инвестиционни фондове планът за оценка е част от ОП на ЕФМДР[23], тъй като това позволи на Комисията да оцени тези планове като част от процеса на преговорите за ОП.

2.6 Оценки на ОП на ЕФМДР

Оценките са необходими с оглед оценяване на ефективността, ефикасността и въздействието на финансирането с цел подобряване на изпълнението на програмите и определяне на тяхното въздействие. В РОР[24] се определят общите правила за оценка във всички европейски структурни и инвестиционни фондове, докато в Регламента за ЕФМДР се уточнява, че държавите членки трябва да извършат предварителна оценка и по-нататъшни оценки по време на периода на изпълнение, а Комисията трябва да извърши последваща оценка, която да приключи до края на 2024 г.[25]

Предварителната оценка е единствената, извършена досега от държавите членки. Като надхвърля рамките на едно обикновено описание на положението преди старта на програмата, предварителната оценка се разглежда като процес, включващ редовни взаимодействия между УО и оценителите по време на различните етапи на развитие на ОП. Този процес беше документиран в документ с насоки, обсъден с държавите членки на заседанията на експертните групи.

2.7 Рамка и преглед на изпълнението

Рамката на изпълнението е един от инструментите, използвани във всички европейски структурни и инвестиционни фондове за насърчаване на ориентирането към резултатите[26]. В ЕФМДР този инструмент се основава на набор от показатели за изпълнението и финансови показатели, за които са определени основни етапи и цели за всеки приоритет на Съюза. Показателите от рамките на изпълнението се докладват в ГДИ. Оценката на основните етапи през 2019 г. ще формира основата за разпределението на резерва за изпълнение[27], докато постигането на целите ще бъде оценено през 2024 г. Комисията публикува документ с насоки[28], за да предостави на

---

[23] Член 18, параграф 1, буква ж) от Регламента за ЕФМДР и образеца на ОП в Регламент за изпълнение (ЕС) № 771/2014 на Комисията от 14 юли 2014 г. за установяване на правила съгласно Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета за Европейския фонд за морско дело и рибарство по отношение на модела за оперативните програми, структурата на плановете за компенсирането на допълнителните разходи, направени от операторите във връзка с риболова, отглеждането, преработването и предлагането на пазара на определени продукти от риболов и аквакултури от най-отдалечените региони, образеца за предаване на финансови данни, съдържанието на докладите за предварителна оценка и минималните изисквания за плана за оценка, които трябва да бъдат представени в рамките на Европейския фонд за морско дело и рибарство.

[24] Членове 54—57 от РОР.

[25] Членове 55, 56 и 57 от РОР и членове 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 и 117 от Регламента за ЕФМДР.

[26] Членове 20—22 и приложение II от РОР.

[27] Съгласно член 20, параграф 1 от РОР 6 % от ресурсите, разпределени за мерки, финансирани в рамките на споделено управление в ЕФМДР, представляват резерв за изпълнение, установен в споразумението за партньорство и в ОП. Документ с насоки: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Този документ с насоки, обхващащ всички европейски структурни и инвестиционни фондове, може да бъде намерен тук: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

УО допълнителни подробности относно начина, по който тази нова функция ще бъде прилагана.

В ЕФМДР рамката на изпълнението се състои от финансови показатели (сертифицирани плащания), които осигуряват ясен и класически показател за ефективността на изпълнението чрез нивото на разходите. За да бъде отразено ориентирането към резултатите в европейските структурни и инвестиционни фондове, финансовите показатели се допълват от показатели за изпълнението. И при двата набора от показатели трябва да бъде демонстрирано добро ниво на напредък, за да може резервът за изпълнение да бъде освободен.

3 Констатации и препоръки

Настоящият доклад е изготвен с помощта на звеното на МОРА за подкрепа, като се използва обратна информация от УО на ЕФМДР, събрана чрез работни срещи, проведени през март и септември 2016 г., специално заседание на заинтересованите страни с участието на 21 държави членки през септември 2017 г., а също така и чрез въпроси, адресирани от държавите членки към МОРА и Комисията по време на изпълнението на оперативните програми.

В раздела по-долу се обобщават констатациите по отношение на прилагането на всеки елемент от ОСМО и, когато е приложимо, се предлагат препоръки за подобряване на функционирането ѝ.

3.1 Интервенционна логика на ЕФМДР

Интервенционната логика на ЕФМДР е подходяща за структурата на фонда (приоритети на Съюза — специфични цели — мерки), но закъснялото включване на ЕФМДР в рамките на РОР налага допълнително докладване на ниво тематични цели, общи за всички европейски структурни и инвестиционни фондове[29]. Това допълнително усложни интервенционната логика и направи докладването по-трудно за държавите членки.

Препоръки:

- Интервенционната логика е структуриращ елемент в ОСМО, който следва да се поддържа в бъдеще, въпреки че следва да бъде обсъден по-обстойно с държавите членки на заседанията на експертната група.
- Тя следва да бъде опростена и ориентирана към резултатите, като ясно се посочва коя мярка или действие за кои цели допринася и как се измерва този принос.

[29] Член 9 от РОР. ЕФМДР допринася за тематични цели 3, 4, 6 и 8.

3.2 Общи показатели

По време на оценката на функционирането на ОСМО възникнаха следните въпроси:

- Работният документ, в който се предоставя точно определение на общите показатели и информация за начина, по който те следва да бъдат използвани, беше предоставен доста късно в процеса на програмиране. Това доведе до недоразумения за някои държави членки и някои ОП бяха изготвени с помощта на различни методи за определяне на целите за резултатите, които планират да постигнат.
- Показателите за резултатите са свързани със специфичните цели на ЕФМДР. Държавите членки имаха възможност да декларират, че определени показатели за резултатите по дадена специфична цел са „неприложими“ за специфичната цел. Тази възможност беше използвана широко, а не прилагана като изключение. Тъй като обаче всяка специфична цел на ЕФМДР е обхванатата от повече от един общ показател за резултатите, все още е възможно да се измери приносът на ОП за специфичната цел на ЕФМДР.
- Държавите членки имаха възможност да използват също така свои собствени показатели, вместо да ги избират от общия списък, което доведе до ситуация, при която някои резултати да не могат да бъдат надлежно взети предвид при докладването или да бъдат обобщени на равнището на ЕС.
- Някои мерки не бяха достатъчно добре обхванати от общия показател за резултатите (например мерки, свързани с иновациите) и периодът, необходим за постигане на въздействие, невинаги беше надлежно взет предвид (например увеличение на нетната печалба в резултат на иновация). Това означава, че е възможно някои важни въздействия на ЕФМДР да не бъдат взети под внимание.
- Някои показатели са изразени чрез съотношения[30]; трудно е те да бъдат изчислени на оперативно ниво и обобщаването им е безполезно.

Препоръки:

- Показателите за резултатите винаги следва да се изразяват в абсолютни стойности в мониторинга, както и в целите и базовите линии. Тъй като показателите за резултатите на ЕФМДР се основават на данни от бенефициерите на ЕФМДР преди и след операцията, следва да се избягват съотношенията, процентите и неясните при аритметичните знаци, тъй като водят до грешки. Например увеличението на нетната печалба следва да бъде изразено чрез стойности „преди“ и „след“, а не като процент на увеличение.
- Преди да започнат програмирането държавите членки следва да получат

[30] Например: „Промяна в процента на небалансирания флот“ или „Промяна в нежелания улов (%)“. И двата показателя изискват изчисление и базова линия.

методологическа формулировка от Комисията относно определенията на показателите и методите за изчисление, които да се използват за определяне на целите.

- За да се осигури цялостна картина на използването на средствата и да се даде възможност за смислено обобщаване на равнището на ЕС, общите показатели следва да обхващат всички инвестиции.
  Въпреки това държавите членки следва да разполагат с гъвкавост при използването на допълнителни показатели за прилагане на национално равнище.

3.3 Общи данни за операциите, избрани за финансиране (Infosys)

Infosys е ценен инструмент за УО, тъй като може да се използва като „информационно табло“ с цел проверка на напредъка в изпълнението. Той е полезен за Комисията, тъй като предоставя информация за постиженията на ЕФМДР много преди първите стойности на ПР да могат да бъдат докладвани пълноценно. Той ще бъде особено полезен инструмент за държавите членки при извършването на оценки от 2018 г. нататък, тъй като ще осигури наличието на основен, но стабилен набор от данни за оценителите.
Проблемите при използването на Infosys включват следното:

- В докладите по Infosys не е възможно да се разграничат полетата, оставени умишлено празни, от такива, оставени празни вследствие на небрежно бездействие, тъй като структурата на Infosys не позволява да се посочва „неприложимо“ като отговор в определени полета.
- Базовата линия е стойността на показателя преди началото на операцията (например брой на съществуващите еквиваленти на пълно работно време в малките и средните предприятия) и представлява референтна точка, спрямо която може да се измерва напредъкът. В докладите по Infosys не са включени базови линии независимо от факта, че УО винаги ги изискват от кандидатите, за да могат да оценят заявленията за финансиране, и са задължителен елемент на националната система за мониторинг[31].
- В Infosys от кандидатите за финансиране се изисква да предоставят оценка на резултата, който смятат, че ще постигнат чрез своята дейност. Впоследствие тази оценка се потвърждава от УО след завършване на проекта. УО ще получат методологическа подкрепа за тази втора стъпка, за да се гарантира надеждността на валидирането.

Препоръки:

[31] Както се изисква в Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията.

- Infosys следва да продължи да съществува в бъдеще, тъй като предоставя много ценна информация, а същевременно се нуждае само от ограничен административен принос от администрациите на държавите членки.
- Базовите линии следва да бъдат включени в докладите по Infosys.
- Потребителите следва да имат възможността да дават отговор „неприложимо“ при необходимост, като добавят обяснителна бележка.

3.4 Годишен доклад за изпълнението (ГДИ)

За разлика от Infosys, ГДИ се подават чрез СУФ посредством структуриран работен поток и трябва да бъдат приети от Комисията. Възможно е да възникнат различни видове въпроси по време на оценката на тези доклади от страна на Комисията, което може да доведе до значително забавяне. По-специално следва да няма несъответствия между необобщената информация, предоставена в Infosys, и обобщените стойности, включени в ГДИ, тъй като и двата доклада обхващат един и същ период.

По отношение на всички европейски структурни и инвестиционни фондове ключовата информация, получена от ГДИ, е достъпна за широката общественост в портала за свободно достъпни данни, осигурен от Комисията, за да се гарантира прозрачност при използването на фондовете[32]. Финансовите данни за изпълнението на ЕФМДР се предоставят само веднъж годишно в ГДИ, докато Комисията получава информация за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) три пъти годишно. Следователно информацията, публикувана на портала за свободно достъпни данни, е по-актуална за тези фондове, отколкото за ЕФМДР.

Препоръки:
- Следва да се предоставят насоки, които да подпомогнат държавите членки при докладването.
- Следва да се гарантира по-доброто взаимно допълване между Infosys и ГДИ.
- Докладването за финансовото изпълнение следва да бъде съгласувано между фондовете.

3.5 План за оценка

[32] Порталът за свободно достъпни данни представлява интернет страница, на която се предоставя ключова информация за изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове в графична форма. Всички набори от данни, използвани за тези илюстрации, могат да бъдат изтеглени и използвани от гражданите. Вж. https://cohesiondata.ec.europa.eu/

Плановете за оценка се различават по отношение на обема, степента на подробност и качеството и често съдържат само необходимата минимална информация. УО са отдали приоритет на други раздели на ОП и плановете за оценка понякога се пренебрегват и се изготвят набързо. Предвиденият за оценки бюджет варира значително, като отразява пропорционалността на третирането: държави членки, които имат множество региони, разполагат със значително по-висок бюджет за целите на оценката, отколкото държави членки, които имат единствено дребномащабна ОП по ЕФМДР и по-незначително или никакво регионално деление.

Препоръки:

- В плана за оценка, включен в ОП, следва да се акцентира единствено върху управлението на процеса на оценяване, да се осигури основен график и ориентировъчно разпределение на ресурсите.
- С цел да се запази гъвкавостта и да се избегнат многобройните модификации на ОП, по-подробното планиране следва да бъде оставено за по-късен етап, като се използват актуализирани планове, приети от мониторинговия комитет, какъвто е случаят с другите европейските структурни и инвестиционни фондове.

3.6 Оценки

През април 2017 г. по-голямата част от държавите членки все още не бяха започнали извършването на оценките, тъй като считаха, че нивото на прилагане е твърде ниско, за да осигури основа за съществени резултати от оценката. Поради това е твърде рано да се правят изводи относно този компонент на ОСМО.

Процесът на предварителната оценка е представен в ОП, но по много обобщен начин, който би следвало да се подобри. Екипите по предварителната оценка по принцип не са участвали в етапа на преговорите по оперативните програми или в тяхното финализиране и не са могли да извършат оценка на окончателната версия на ОП.

Специфичен проблем при оценката на ЕФМДР е затрудненията да се намерят оценители със съответните експертни познания както в областта на рибарството, така и в методологиите за оценяване: такива експертни познания могат да съществуват само в екип от лица с допълващи се умения.

Необходими са също така насоки за подпомагане на държавите членки при извършването на оценки на ефективността или на въздействието. Това ще бъде особено важно, когато Комисията започне извършването на последваща оценка, която следва да се основава на набор от надеждни национални оценки.

Препоръки:

- Насоките за предварителната оценка следва да бъдат по-подробни и да включват определение на ролята на оценителите, извършващи предварителна оценка, при финализирането на ОП.

- Държавите членки следва да се стремят да съчетават различните видове експертни познания, изисквани по отношение на даден ad hoc екип от оценители.
- Методологическата формулировка на оценката следва своевременно да бъде налична.

3.7 Рамка на изпълнението

Показателите за изпълнението в рамката на изпълнението трябва да бъдат разработени по разумен начин, за да се избегнат недоразумения: показатели за изпълнението са предимно броят на операциите, избрани по определени мерки, брой, който може да бъде повлиян от външни фактори.

Методът на изчисление, използван за финансовите показатели, е определен в РОР, но доведе до повдигането на редица въпроси от страна на държавите членки. Това вероятно отразява различната терминология и методи на докладване, прилагани при различните фондове.

Препоръки:
- Финансовите показатели следва да бъдат сходни и съпоставими за всички европейски структурни и инвестиционни фондове.
- Следва по-добре да се оцени използването на показателите за изпълнението.
- Може да бъде полезно рамката на изпълнението да бъде допълнена с обяснения.

4 Заключение: ще бъдат ли постигнати целите на ОСМО?

В настоящия доклад относно актуалното състояние се посочва, че е постигнат напредък по отношение на четирите цели на ОСМО, но е необходима допълнителна работа за цялостното им изпълнение.

ОСМО е предназначена за извършване на оценка на напредъка в изпълнението на ЕФМДР и за подпомагане на вземането на решения в това отношение както на национално, така и на европейско равнище. Използването на общи показатели и новата система за мониторинг осигуряват надежден набор от данни, които могат да бъдат използвани за целите на мониторинга, но също и за вземането на решения. Въпреки редица малки недостатъци и проблеми на различни равнища, които възпрепятстваха оптималното функциониране на системата в началните етапи, проблемите бяха идентифицирани и решени последователно в сътрудничество с държавите членки.

Общите данни за операциите, предоставени от държавите членки чрез докладите по Infosys, осигуряват „информационно табло“, което позволява на Комисията и на държавите членки да наблюдават по-добре напредъка по изпълнението на ЕФМДР.

Системата също така позволява на Комисията да прави заключения на равнището на ЕС, на равнище морски басейн и на равнище държави членки и тя вече се доказа като много полезна за подкрепата на процеса на вземане на решения.

Настоящата структура на ОСМО осигурява полезни данни за оценяване на нейния принос към развитието на сектора на рибарството и към целите на „ЕС 2020“, както са формулирани в тематичните цели. Въпреки това може да са необходими по-нататъшни изследвания и анализи, когато става въпрос за оценка на приноса на ЕФМДР към приоритетите, свързани с общата политика в областта на рибарството или с морската политика, като например изпълнението на задължението за разтоварване или борбата с морските отпадъци. Като се има предвид ефективността на разходите и необходимостта от пропорционалност, би било полезно, ако бъдещата ОСМО включва показатели, които са по-тясно свързани с тези политики.

Целта за насърчаването на общ процес на изграждане на компететност, включващ Комисията и държавите членки, е от основно значение за развитието на системата още от самото начало. Всеки елемент беше обсъден подробно с държавите членки, а звеното на МОРА за подкрепа беше създадено с цел да се укрепи това измерение.

И накрая, оценките все още не са финализирани поради забавянето на изпълнението на ЕФМДР. Понастоящем се изготвя работен документ, с който на държавите членки ще бъдат предоставени насоки и обяснения за техните оценки, които трябва да започнат през 2018 г. Общите показатели и данните от Infosys следва да бъдат от съществена полза за постигането на надеждни оценки в близко бъдеще.