KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.1.2018r.
COM(2018) 48 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia wspólnego systemu monitorowania i oceny w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego

Akronimy:

RSR: roczne sprawozdanie z realizacji
WPRyb: wspólna polityka rybołówstwa
WK: wskaźnik kontekstowy
WSMO: wspólny system monitorowania i oceny
RWP: rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów
EFR: Europejski Fundusz Rybacki
EFMR: Europejski Fundusz Morski i Rybacki
POc: plan oceny
FAME: monitorowanie i ocena rybołówstwa i akwakultury
WF: wskaźnik finansowy
IFOR: Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa
ZPM: zintegrowana polityka morska
IZ: instytucja zarządzająca
PC: państwo członkowskie
WP: wskaźnik produktu
PO: program operacyjny
WR: wskaźnik rezultatu
SFC: system zarządzania funduszami w Unii Europejskiej

Spis treści

1 Wprowadzenie 4

2 Siedem elementów wspólnego systemu monitorowania i oceny 5

2.1 Logika interwencji w EFMR 5

2.2 Wspólne wskaźniki 5

2.3 Dane zbiorcze dotyczące operacji (Infosys) 6

2.4 Roczne sprawozdanie z realizacji 7

2.5 Plan oceny 8

2.6 Oceny programów operacyjnych EFMR 9

2.7 Ramy wykonania i przegląd 9

3 Ustalenia i zalecenia 10

3.1 Logika interwencji w EFMR 10

3.2 Wspólne wskaźniki 10

3.3 Dane zbiorcze dotyczące operacji wybranych do finansowania (Infosys) 11

3.4 Roczne sprawozdanie z realizacji 12

3.5 Plan oceny 13

3.6 Oceny 14

3.7 Ramy wykonania 14

4 Podsumowanie: czy cele wspólnego systemu monitorowania i oceny zostaną osiągnięte? 15

1 Wprowadzenie

Rozporządzenie w sprawie EFMR[1] wymaga ustanowienia wspólnego systemu monitorowania i oceny operacji współfinansowanych przez EFMR w ramach zarządzania dzielonego[2]. Niniejszy dokument ma na celu przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z wdrażania wspólnego systemu monitorowania i oceny. Tego rodzaju sprawozdanie należy przedstawiać co cztery lata – po raz pierwszy na koniec 2017 r.[3]. Stanowi ono okazję do podsumowania mocnych i słabych stron systemu i do wyciągnięcia wniosków na przyszłość.

Cele wspólnego systemu monitorowania i oceny określono w art. 108 rozporządzenia w sprawie EFMR i są one następujące:

a) zaprezentowanie postępów i osiągnięć w dziedzinie WPRyb i ZPM, rozważenie ogólnego wpływu oraz dokonanie oceny efektywności, skuteczności i znaczenia operacji w ramach EFMR;
b) przyczynianie się do lepszego ukierunkowania wsparcia na rzecz WPRyb i ZPM;
c) wspieranie wspólnego procesu uczenia się w odniesieniu do monitorowania i oceny;
d) zapewnienie solidnych, opartych na dowodach ocen operacji w ramach EFMR, które zostaną uwzględnione w procesie decyzyjnym.

Aby osiągnąć te cele, w rozporządzeniu zdefiniowano wspólny system monitorowania i oceny, składający się z siedmiu elementów, którymi są[4]:

1) logika interwencji przedstawiająca interakcje między priorytetami, celami szczegółowymi i środkami[5];
2) zestaw wspólnych wskaźników[6];
3) dane zbiorcze dotyczące operacji wybranych do finansowania[7];
4) roczne sprawozdanie z realizacji programu operacyjnego[8];
5) plan oceny[9];
6) oceny *ex ante* i *ex post* oraz wszystkie inne działania ewaluacyjne związane z programem w ramach EFMR[10];
7) przegląd wyników[11].

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

[2] Art. 107 rozporządzenia w sprawie EFMR.

[3] Art. 107 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFMR.

[4] Wymieniono je w art. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1014/2014.

[5] Art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 116 rozporządzenia w sprawie EFMR.

[6] Art. 109 rozporządzenia w sprawie EFMR. Wykaz wspólnych wskaźników zamieszczono w załączniku do rozporządzenia (UE) nr 1014/2014.

[7] Art. 97 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie EFMR (sprawozdanie Infosys).

[8] Art. 114 rozporządzenia w sprawie EFMR uzupełniający art. 50 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[9] Art. 115 rozporządzenia w sprawie EFMR w związku z art. 56 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[10] Art. 115, 116 i 117 rozporządzenia w sprawie EFMR w związku z art. 55, 56 i 57 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[11] Art. 21 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz

Każdy z tych elementów omówiono z państwami członkowskimi na spotkaniach grupy ekspertów[12] i przyjęto w ramach rozporządzeń delegowanych i wykonawczych. To partycypacyjne podejście kontynuowano po przyjęciu ram legislacyjnych, a zaangażowanie instytucji zarządzających w dalszy rozwój wspólnego systemu monitorowania i oceny pomogło w dopracowaniu elementów wspólnego systemu monitorowania i oceny przy jednoczesnym ograniczeniu związanego z tym obciążenia administracyjnego. Zapewniło to akceptację systemu, ale także wspierało rozwój zdolności monitorowania i oceny w instytucjach zarządzających i Komisji.

Aby osiągnąć swoje cele, wspólny system monitorowania i oceny musi być spójnie stosowany we wszystkich państwach członkowskich w celu uzyskania porównywalnych danych, które można zagregować i ocenić na poziomie Unii Europejskiej (UE). Aby zapewnić spójność i dalszy rozwój wspólnego systemu monitorowania i oceny, Komisja ustanowiła instrument pomocy technicznej FAME[13] (monitorowanie i ocena rybołówstwa i akwakultury) wspierany przez zewnętrznego wykonawcę przez siedem lat okresu programowania.

2 Siedem elementów wspólnego systemu monitorowania i oceny

2.1 Logika interwencji w EFMR

Logika interwencji wspiera wprowadzenie silniejszego ukierunkowania na osiąganie rezultatów w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020.

Logika interwencji w EFMR opisuje powiązania między różnymi poziomami programu: priorytetami Unii, celami szczegółowymi i środkami[14]. Tabelę przedstawiającą te powiązania przekazano państwom członkowskim na spotkaniu grupy ekspertów EFMR, a logikę tę włączono do modułu „Program operacyjny” systemu SFC2014[15].

2.2 Wspólne wskaźniki

Opracowano zestaw wspólnych wskaźników mających na celu przedstawienie głównych cech sektora rybołówstwa i akwakultury, odzwierciedlających cele odpowiednich polityk UE

---

ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

[12] Dokumenty i sprawozdanie dotyczące tych spotkań można znaleźć pod następującym adresem: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pl

[13] Działania w ramach FAME określono w rocznym planie prac uzgodnionym z Komisją. Dodatkowe informacje na temat FAME można znaleźć na stronie https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_pl

[14] Art. 18 ust. 1 lit. b) i art. 116 rozporządzenia w sprawie EFMR.

[15] System SFC2014 to ustrukturyzowany kanał komunikacyjny między Komisją i państwami członkowskimi. Jego główną funkcją jest wymiana drogą elektroniczną informacji dotyczących dzielonego zarządzania funduszami między państwami członkowskimi i Komisją Europejską. Zob: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

(WPRyb, ZPM) i zapewniających związek ze strategią „Europa 2020”. Zapewniają one również spójne i porównywalne monitorowanie i sprawozdawczość na poziomie UE.

Przed przyjęciem zestawu wspólnych wskaźników wykorzystywanych przez EFMR kwestię tę szczegółowo omówiono z państwami członkowskimi na spotkaniach grupy ekspertów[16]. We wspólnym systemie monitorowania i oceny stosuje się cztery rodzaje wspólnych wskaźników, które odnoszą się do różnych poziomów celów i służą do osiągania różnych celów:

- wskaźniki kontekstowe są powiązane z ogólnymi celami EFMR i ustanawiają punkt odniesienia na początku realizacji programu operacyjnego. W EFMR wykorzystuje się 25 wspólnych wskaźników kontekstowych;
- wskaźniki produktu są bezpośrednim rezultatem wdrożonych działań. W przypadku EFMR najczęściej wyraża się je jako liczbę operacji. We wspólnym systemie monitorowania i oceny EFMR określono 28 wskaźników produktu obejmujących 50 środków;
- wskaźniki rezultatu służą do mierzenia efektu brutto EFMR. Wspólny system monitorowania i oceny składa się z 28 wskaźników rezultatu, z których niektóre są powiązane tylko z jednym celem szczegółowym EFMR, a inne z więcej niż jednym. Państwa członkowskie mogły swobodnie dodawać określone wskaźniki, jeśli taka była ich wola;
- wskaźniki finansowe są wspólne dla wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i ustala się je na poziomie priorytetów Unii.

Opublikowano dokument roboczy, w którym określono wspólne wskaźniki i zwiększono ich funkcjonalność dzięki ustaleniu kryteriów oceny i identyfikacji możliwych źródeł informacji. Definicje te dokładnie omówiono z państwami członkowskimi podczas dwóch warsztatów, które odbyły się w marcu i we wrześniu 2016 r.

2.3 Dane zbiorcze dotyczące operacji (Infosys)

Oceny śródokresowe i *ex post* Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR, 2007–2013) utrudniał brak solidnych danych z monitorowania, przez co gromadzenie danych było wyzwaniem[17]. W celu zaradzenia temu problemowi stworzono system sprawozdawczości mający dostarczać Komisji szczegółowe informacje na poziomie każdej operacji[18]. Celem takiej sprawozdawczości jest stworzenie bazy informacji, które można wykorzystywać do śledzenia realizacji programów operacyjnych, przeprowadzania szczegółowej analizy wymaganej do kształtowania polityki i zapewnienia dostępności solidnych danych do oceny.

[16] W rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 1014/2014 określono wspólne wskaźniki kontekstowe, wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu.

[17] Podobny system Infosys ustanowiono w celu monitorowania Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR) obejmującego lata 2000–2006. Stosowania tego systemu zaprzestano w ramach EFR.

[18] Aby ograniczyć obciążenie administracyjne dla instytucji zarządzających, system wykorzystuje informacje, które są już dostępne w państwach członkowskich.

Art. 97 rozporządzenia w sprawie EFMR wymaga, aby do końca marca każdego roku instytucje zarządzające przekazywały Komisji zbiorcze dane dotyczące operacji wybranych do finansowania do końca poprzedniego roku kalendarzowego. W dwóch rozporządzeniach wykonawczych[19] zawarto wykaz i określono strukturę danych dotyczących realizacji operacji wymaganych dla każdej operacji, w tym kluczowe cechy beneficjenta i operacji.

Dokument roboczy opracowano przy wsparciu FAME, aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu sprawozdań Infosys. Przeanalizowano pierwszy zestaw sprawozdań, a informacje zwrotne przekazane państwom członkowskich pomogły im określić popełnione błędy.

W sprawozdaniach Infosys opisano postępy i osiągnięcia na poziomie operacji, rejestrując, co się dzieje „na miejscu". Dostarczają one najważniejszych informacji na temat beneficjenta (np. na temat wielkości przedsiębiorstwa, płci) i operacji (np. na temat rodzaju działalności, budżetu, liczby zainteresowanych rybaków, całkowitej powierzchni odnośnego obszaru itp.). W celu ograniczenia obciążenia administracyjnego dla instytucji zarządzających i beneficjentów większość danych wymaganych przez Infosys przechowuje się już w krajowych bazach danych utworzonych w celu zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi minimalnego zakresu danych, które należy rejestrować i przechowywać dla każdej operacji[20].

2.4 Roczne sprawozdanie z realizacji

Monitorowanie realizacji programu operacyjnego obejmuje sporządzenie przez państwo członkowskie rocznego sprawozdania z realizacji, które należy przedłożyć do dnia 31 maja każdego roku, obejmującego okres do końca poprzedniego roku kalendarzowego (a zatem ten sam okres, co sprawozdanie Infosys). Roczne sprawozdanie z realizacji[21] zapewnia przegląd realizacji programów, w tym w odniesieniu do ważnych kwestii, takich jak wsparcie dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego lub zmiana klimatu. Jest stosowane przez Komisję i państwa członkowskie do przeglądu osiągnięć i – w razie potrzeby – do dokonywania

[19] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1242/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. ustanawiające zasady, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFMR, w odniesieniu do przedstawiania odpowiednich danych zbiorczych dotyczących operacji i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1243/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. w odniesieniu do informacji, które mają być przekazywane przez państwa członkowskie, jak również do zapotrzebowania na dane oraz synergii między potencjalnymi źródłami danych.

[20] Ustalono to na poziomie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w załączniku III do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

[21] Zob. art. 114 rozporządzenia 508/2014 i model w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1362/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. ustanawiającym zasady dotyczące uproszczonej procedury zatwierdzania niektórych zmian programów operacyjnych finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz przepisy dotyczące formatu i prezentacji rocznych sprawozdań z realizacji tych programów.

dostosowań. Zawiera również orientacyjne informacje na temat finansów planowanych na poziomie środka, których nie uwzględniono w programach operacyjnych.

Roczne sprawozdanie z realizacji składa się z trzech części:

Część A (przedkładana co roku w latach 2016–2023) zawiera między innymi:

- opis realizacji na poziomie programu i priorytetów Unii;
- zbiorcze dane dotyczące 28 wskaźników rezultatu na poziomie celu szczegółowego;
- zbiorcze dane dotyczące 28 wskaźników produktu dla każdego z 50 środków EFMR;
- dane finansowe dotyczące realizacji programu operacyjnego na poziomie środka;
- opis problemów wpływających na wykonanie programu oraz
- działania podjęte w związku z planem oceny, w tym synteza wyników wszystkich ocen zakończonych w danym roku.

W części B (zawartej jedynie w kompleksowych sprawozdaniach, które należy złożyć w latach 2017 i 2019) państwa członkowskie mają dodatkowo przedstawić horyzontalne aspekty realizacji (płeć, zrównoważony rozwój itp.) oraz informacje na temat wspierania celów dotyczących zmiany klimatu.

Część C (zawarta jedynie w kompleksowych sprawozdaniach, które należy złożyć w 2019 r.) powinna zawierać dalsze informacje dotyczące wkładu programu operacyjnego w realizację celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

2.5 Plan oceny

Aby zwiększyć wkład oceny w realizację skutecznych i wydajnych programów, na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów[22] zobowiązano instytucje zarządzające do opracowania planów oceny na początku okresu programowania. Jest to nowość dla instytucji zarządzających EFMR, które musiały zastanowić się nad swoimi potrzebami w zakresie oceny w okresie realizacji oraz nad tym, w jaki sposób należy zaspokoić te potrzeby.

Plan oceny składa się z siedmiu sekcji: cel, założenia, działania, przepisy dotyczące zarządzania, źródła danych, orientacyjne ramy czasowe i dostępne zasoby. Krótkie wytyczne dotyczące tych sekcji przedstawiono w modelu programu operacyjnego EFMR.

W przeciwieństwie do pozostałych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych plan oceny jest częścią programów operacyjnych EFMR[23], ponieważ umożliwiło to Komisji ocenę tych planów w ramach procesu negocjowania programu operacyjnego.

[22] Art. 56 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[23] Art. 18 ust. 1 lit. j) rozporządzenia w sprawie EFMR i model PO w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 771/2014 z dnia 14 lipca 2014 r. ustanawiającym zasady, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, w odniesieniu do modelu dla programów operacyjnych, struktury planów wyrównania dodatkowych kosztów ponoszonych przez podmioty gospodarcze zajmujące się połowami, hodowlą, przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu niektórych produktów rybołówstwa i akwakultury z regionów najbardziej oddalonych, wzoru przekazywania danych finansowych, treści sprawozdań z oceny *ex ante* oraz minimalnych wymogów dotyczących planu oceny, jakie należy przedłożyć w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

2.6 Oceny programów operacyjnych EFMR

Przeprowadzenie ocen jest konieczne, aby oszacować skuteczność, wydajność i wpływ finansowania w celu poprawy realizacji programów i określenia ich wpływu. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów[24] określono ogólne zasady oceny we wszystkich europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych, natomiast w rozporządzeniu w sprawie EFMR określono, że państwa członkowskie muszą przeprowadzić ocenę *ex ante* i dalsze oceny w okresie wdrażania, podczas gdy Komisja musi przeprowadzić ocenę *ex post*, którą należy zakończyć do końca 2024 r.[25].

Ocena *ex ante* jest jedyną oceną przeprowadzaną dotychczas przez państwa członkowskie. Wykraczając poza zwykłe odwzorowanie sytuacji przed rozpoczęciem programu, ocenę *ex ante* postrzega się jako proces, w tym regularne interakcje między instytucją zarządzającą a ewaluatorami podczas różnych etapów opracowywania programu operacyjnego. Proces ten udokumentowano wytycznych, które omówiono z państwami członkowskimi na posiedzeniach grup ekspertów.

2.7 Ramy wykonania i przegląd

Ramy wykonania są jednym z narzędzi wykorzystywanych we wszystkich europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych do wspierania ukierunkowania na osiąganie rezultatów[26]. W EFMR opierają się one na zestawie wskaźników produktu i wskaźników finansowych, w przypadku których dla każdego priorytetu Unii określono cele pośrednie i cele końcowe. Wskaźniki ram wykonania przedstawia się w rocznych sprawozdaniach z realizacji. Ocena celów pośrednich w 2019 r. będzie stanowić podstawę do alokacji rezerwy wykonania[27], natomiast osiągnięcie celów końcowych zostanie ocenione w 2024 r. Komisja wydała wytyczne[28] mające dostarczyć instytucjom zarządzającym szczegółowych informacji na temat sposobu wdrażania tej nowej funkcji.

W EFMR ramy wykonania składają się ze wskaźników finansowych (płatność poświadczona), które stanowią jasną i klasyczną wskazówkę realizacji poprzez poziom wydatków. Aby odzwierciedlić ukierunkowanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na osiąganie rezultatów, wskaźniki finansowe uzupełniono wskaźnikami produktu. Oba zestawy wskaźników muszą wykazywać dobry poziom postępu, aby umożliwić uwolnienie rezerwy wykonania.

---

[24] Art. 54–57 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[25] Art. 55, 56 i 57 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i art. 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117 rozporządzenia w sprawie EFMR.

[26] Art. 20–22 i załącznik II do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

[27] Zgodnie z art. 20 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów 6 % środków przeznaczonych na rzecz środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego w EFMR stanowi rezerwę wykonania, którą ustanawia się w umowie partnerstwa i programach operacyjnych. Wytyczne: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Wspomniane wytyczne dotyczące wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3 Ustalenia i zalecenia

Niniejsze sprawozdanie opracowano przy pomocy jednostki wsparcia FAME, wykorzystując informacje zwrotne od instytucji zarządzających EFMR zebrane podczas warsztatów zorganizowanych w marcu i we wrześniu 2016 r., specjalnego spotkania zainteresowanych stron z udziałem 21 państw członkowskich we wrześniu 2017 r., ale także pytań skierowanych przez państwa członkowskie do FAME i Komisji podczas wdrażania programów operacyjnych.

W poniższej sekcji podsumowano ustalenia dotyczące realizacji każdego elementu wspólnego systemu monitorowania i oceny i, w stosownych przypadkach, zaproponowano zalecenia służące poprawie funkcjonowania wspólnego systemu monitorowania i oceny.

3.1 Logika interwencji w EFMR

Logika interwencji w EFMR jest dobrze dopasowana do struktury funduszu (priorytety Unii – cele szczegółowe – środki), ale późne włączenie EFMR w zakres rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wymagało dodatkowej sprawozdawczości na poziomie celów tematycznych wspólnych dla wszystkich ESIF[29]. Dodało to dodatkową warstwę złożoności do logiki interwencji i sprawiło, że sprawozdawczość stała się dla państw członkowskich trudniejsza.

Zalecenia:

- Logika interwencji jest głównym elementem wspólnego systemu monitorowania i oceny, który należy utrzymać w przyszłości, choć należy go omówić dokładniej z państwami członkowskimi na spotkaniach grup ekspertów.
- Powinna być prostsza i bardziej ukierunkowana na osiąganie rezultatów, pokazując wyraźnie, który środek lub które działanie przyczynia się do realizacji danych celów, a także sposób, w jaki się to mierzy.

3.2 Wspólne wskaźniki

Podczas tej oceny funkcjonowania wspólnego systemu monitorowania i oceny pojawiły się następujące kwestie:

- Dokument roboczy zawierający dokładne definicje wspólnych wskaźników i informacje na temat sposobu ich wykorzystania udostępniono dość późno w trakcie procesu programowania. Doprowadziło to do nieporozumień w niektórych państwach członkowskich, a niektóre programy operacyjne przygotowano przy użyciu różnych metod ustalania celów dotyczących rezultatów, które planowały osiągnąć.
- Wskaźniki rezultatu są powiązane z celami szczegółowymi EFMR. Państwa członkowskie miały możliwość zadeklarowania, że niektóre wskaźniki rezultatu w ramach danego celu szczegółowego „nie mają zastosowania” do celu

[29] Art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. EFMR przyczynia się do realizacji celów tematycznych 3, 4, 6 i 8.

szczegółowego. Z możliwości tej korzystano powszechnie, a nie w drodze wyjątku. Ponieważ jednak w odniesieniu do każdego celu szczegółowego EFMR można zastosować więcej niż jeden wspólny wskaźnik rezultatu, nadal można zmierzyć wkład programów operacyjnych w osiąganie celu szczegółowego EFMR.

- Państwa członkowskie miały również możliwość korzystania z własnych wskaźników zamiast wybierania ich ze wspólnej listy, co doprowadziło do sytuacji, w której niektórych rezultatów nie można odpowiednio uwzględnić w sprawozdaniach lub zagregować na poziomie UE.
- Niektóre środki w niedostatecznym zakresie objęto wspólnym wskaźnikiem rezultatu (np. środki związane z innowacją), a także nie zawsze odpowiednio uwzględniano czas potrzebny do pojawienia się efektu (np. wzrost zysku netto dzięki innowacji). Oznacza to, że niektóre ważne skutki EFMR mogą nie zostać uwzględnione.
- Niektóre wskaźniki wyrażono jako stosunki[30], ich obliczenie sprawia trudność na poziomie operacyjnym, a ich agregacja nie ma znaczenia.

Zalecenia:

- Wskaźniki rezultatu w ramach monitorowania – w tym cele końcowe i punkty odniesienia – należy wyrażać zawsze w wartościach bezwzględnych. Ponieważ wskaźniki rezultatu EFMR opierają się na danych pochodzących od beneficjentów EFMR uzyskanych przed operacją i po operacji, należy unikać wartości wyrażonych jako stosunek, wartości procentowych i niejednoznacznych znaków arytmetycznych, ponieważ prowadzą one do powstania błędów. Na przykład wzrost zysku netto należy wyrazić jako wartości „przed" i „po", a nie jako wzrost procentowy.
- Przed rozpoczęciem programowania państwa członkowskie powinny otrzymać od Komisji ramy metodyczne dotyczące definicji wskaźników i metod obliczania, które należy stosować do ustalania celów.
- Aby przedstawić ogólny obraz wykorzystania funduszy i umożliwić znaczącą agregację na poziomie UE, wspólne wskaźniki powinny obejmować wszystkie inwestycje.
  Państwa członkowskie powinny mieć jednak możliwość stosowania dodatkowych wskaźników na poziomie krajowym.

3.3 Dane zbiorcze dotyczące operacji wybranych do finansowania (Infosys)

Infosys jest cennym narzędziem dla instytucji zarządzających, ponieważ może służyć jako „tablica wyników" do sprawdzania postępów w realizacji. Narzędzie to jest użyteczne dla Komisji, ponieważ dostarcza informacji na temat osiągnięć EFMR na długo przed tym, gdy można w sposób rzeczowy przedstawić pierwsze wartości wskaźników rezultatu. Narzędzie to przyda się państwom członkowskim szczególnie przy przeprowadzaniu ocen począwszy

[30] Na przykład: „zmiana w % niezrównoważonych flot" lub „zmiany poziomu niezamierzonych połowów (%)". Oba te wskaźniki wymagają przeprowadzenia obliczeń i określenia punktu odniesienia.

od 2018 r., ponieważ zapewni ewaluatorom dostęp do podstawowego, lecz solidnego zestawu danych.
Infosys stwarza następujące problemy:

- W sprawozdaniach Infosys nie ma możliwości rozróżnienia pól, których celowo nie wypełniono, od pól, które pominięto w wyniku zaniedbania, ponieważ struktura Infosys nie pozwalała na to, by w niektórych polach wskazać odpowiedź „nie dotyczy".
- Wartość bazowa to wartość wskaźnika przed rozpoczęciem operacji (np. liczba istniejących ekwiwalentów pełnego czasu pracy w MŚP) i stanowi ona punkt odniesienia, względem którego można mierzyć postęp. W sprawozdaniach Infosys nie są dostępne wartości bazowe, mimo że instytucje zarządzające wymagają ich zawsze od wnioskodawców, aby móc ocenić wnioski o finansowanie, i są obowiązkowym elementem krajowego systemu monitorowania[31].
- Infosys wymaga, aby osoby ubiegające się o finansowanie oszacowały rezultat, który według nich osiągną dzięki ich operacji. Następnie instytucja zarządzająca weryfikuje ten szacunek po zakończeniu projektu. Na tym drugim etapie instytucjom zarządzającym zostanie zapewnione wsparcie metodologiczne w celu zapewnienia solidności zatwierdzenia.

Zalecenia:

- Infosys należy utrzymać w przyszłości, ponieważ dostarcza on bardzo cennych informacji, generując jedynie ograniczony wkład administracyjny ze strony administracji państw członkowskich.
- Do sprawozdań Infosys należy włączyć wartości bazowe.
- Użytkownicy powinni mieć możliwość zastosowania wariantu „nie dotyczy", uzupełnionego w stosownych przypadkach wyjaśnieniem.

3.4 Roczne sprawozdanie z realizacji

W przeciwieństwie do Infosys roczne sprawozdania z realizacji przedkłada się za pośrednictwem systemu zarządzania funduszami w Unii Europejskiej, korzystając z zorganizowanego przepływu pracy, i muszą one zostać zaakceptowane przez Komisję. Podczas oceny tych sprawozdań przez Komisję mogą wystąpić różne rodzaje problemów, które mogą prowadzić do znacznych opóźnień. W szczególności nie powinny występować żadne rozbieżności między informacjami zdezagregowanymi przedstawionymi w Infosys a wartościami zagregowanymi zawartymi w rocznym sprawozdaniu z realizacji, ponieważ oba sprawozdania obejmują ten sam okres.

W przypadku wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych kluczowe informacje pochodzące z rocznego sprawozdania z realizacji udostępnia się ogółowi

[31] Zgodnie z wnioskiem CDA 480/2014.

społeczeństwa na portalu otwartych danych prowadzonym przez Komisję, aby zapewnić przejrzystość korzystania z funduszy[32]. Dane finansowe dotyczące realizacji EFMR są dostępne w rocznym sprawozdaniu z realizacji jedynie w ujęciu rocznym, podczas gdy Komisja otrzymuje informacje na temat EFRR, EFS i EFRROW trzy razy do roku. Informacje publikowane na portalu otwartych danych są zatem bardziej aktualne w przypadku tych funduszy niż w przypadku EFMR.

Zalecenia:

- Należy udostępnić wytyczne mające pomóc państwom członkowskim w ich sprawozdawczości.
- Należy zapewnić lepszą komplementarność między Infosys a rocznym sprawozdaniem z realizacji.
- Należy ujednolicić sprawozdawczość na temat realizacji finansowej między funduszami.

3.5 Plan oceny

Plany oceny różnią się długością, poziomem szczegółowości i jakością, a często zawierają jedynie minimalne wymagane informacje. Instytucje zarządzające traktowały priorytetowo inne sekcje programu operacyjnego, a plany oceny niekiedy pomijano i opracowywano w szybkim tempie. Budżet przeznaczony na przeprowadzanie ocen jest bardzo zróżnicowany, odzwierciedlając proporcjonalność traktowania: państwa członkowskie, w których występuje wiele regionów, przeznaczają znacznie większy budżet na potrzeby oceny niż państwa członkowskie, w których realizowany jest jedynie niewielki program operacyjny EFMR i które składają się z mniejszych jednostek regionalnych lub które nie posiadają ich wcale.

Zalecenia:

- W planie oceny zawartym w programie operacyjnym należy jedynie zwrócić uwagę na zarządzanie procesem oceny, przedstawić podstawowy harmonogram i orientacyjny przydział zasobów.
- Aby zachować elastyczność i uniknąć wprowadzania licznych zmian do programu operacyjnego, bardziej szczegółowe planowanie należy pozostawić na późniejszy etap, wykorzystując zaktualizowane plany przyjęte przez komitet monitorujący, jak ma to miejsce w przypadku pozostałych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

[32] Portal otwartych danych jest witryną internetową, na której przedstawiono graficznie kluczowe informacje dotyczące realizacji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Członkowie społeczeństwa mogą pobierać wszystkie zestawy danych wykorzystywane na potrzeby tych ilustracji i z nich korzystać. Zob. https://cohesiondata.ec.europa.eu/

3.6 Oceny

W kwietniu 2017 r. większość państw członkowskich nie rozpoczęła jeszcze ocen, ponieważ uznały one, że poziom wdrożenia jest zbyt niski, by zapewnić podstawę dla istotnych wyników oceny. Jest zatem zbyt wcześnie, aby wyciągać wnioski na temat tego elementu wspólnego systemu monitorowania i oceny.

Proces oceny *ex ante* przedstawiono w programie operacyjnym, ale w sposób bardzo syntetyczny, który może wymagać wprowadzenia ulepszeń. Zespoły dokonujące oceny *ex ante* zasadniczo nie były zaangażowane w etap negocjacji programów operacyjnych ani ich finalizację, i nie były w stanie przedstawić oceny końcowej wersji programu operacyjnego.

Szczególnym problemem związanym z oceną EFMR jest trudność znalezienia ewaluatorów dysponujących odpowiednią wiedzą fachową zarówno w zakresie rybołówstwa, jak i metod oceny: efekty ten można osiągnąć tylko w zespole osób o uzupełniających się umiejętnościach.

Potrzebne są również wytyczne wspierające państwa członkowskie przy przeprowadzaniu ocen skuteczności lub wpływu. Będzie to szczególnie ważne, gdy Komisja rozpocznie ocenę *ex post*, która powinna opierać się na zestawie solidnych ocen krajowych.

Zalecenia:

- Wytyczne dotyczące oceny *ex ante* powinny być bardziej szczegółowe i powinny zawierać definicję roli ewaluatorów *ex ante* w finalizacji programu operacyjnego.
- Państwa członkowskie powinny dążyć do połączenia różnych rodzajów wiedzy specjalistycznej wymaganej w zespole dokonującym oceny *ad hoc*.
- Należy szybko udostępnić ramy metodyczne oceny.

3.7 Ramy wykonania

Wskaźniki produktu w ramach wykonania należy zdefiniować w sposób przemyślany, aby uniknąć nieporozumień: wskaźniki produktu oznaczają przede wszystkim liczbę operacji wybranych w ramach niektórych środków, na którą mogą mieć wpływ czynniki zewnętrzne.

Metodę obliczeniową stosowaną w odniesieniu do wskaźników finansowych określono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, ale spotkała się ona z licznymi pytaniami ze strony państw członkowskich. Sytuacja ta prawdopodobnie była wynikiem zróżnicowania terminologii i metod sprawozdawczych stosowanych w ramach różnych funduszy.

Zalecenia:

- Wskaźniki finansowe powinny być podobne i porównywalne w odniesieniu do wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
- Należy lepiej oceniać wykorzystanie wskaźników produktu.

- Przydatne może być uzupełnienie ram wykonania wyjaśnieniami.

4 Podsumowanie: czy cele wspólnego systemu monitorowania i oceny zostaną osiągnięte?

Obecne sprawozdanie podsumowujące wskazuje, że odnotowywane są postępy w zakresie realizacji czterech celów wspólnego systemu monitorowania i oceny, ale konieczne są dalsze prace, aby je w pełni osiągnąć.

Wspólny system monitorowania i oceny opracowano na potrzeby oceny postępów we wdrażaniu EFMR i wspierania procesu decyzyjnego w tym zakresie zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Stosowanie wspólnych wskaźników oraz nowy system monitorowania zapewniają solidny zestaw danych, które można wykorzystać w celu monitorowania, ale także do podejmowania decyzji. Pomimo szeregu drobnych niedociągnięć i problemów na różnych poziomach, które uniemożliwiły optymalne funkcjonowanie systemu na początkowych etapach, problemy identyfikowano i rozwiązywano w sposób indywidualny we współpracy z państwami członkowskimi.

Dane zbiorcze dotyczące operacji dostarczane przez państwa członkowskie za pośrednictwem sprawozdawczości Infosys stanowią „tablicę wyników", która pozwala Komisji i państwom członkowskim lepiej monitorować postępy w realizacji EFMR. Pozwalają także Komisji na wyciąganie wniosków na poziomie UE, basenu morskiego i między państwami członkowskimi, co już okazało się bardzo przydatne przy wspieraniu procesu decyzyjnego.

Obecna struktura wspólnego systemu monitorowania i oceny dostarcza danych, które są przydatne do oceny wkładu w rozwój sektora rybołówstwa i w realizację celów strategii „Europa 2020" przełożonych na cele tematyczne. Może jednak zaistnieć potrzeba przeprowadzenia dalszych badań i analiz, aby ocenić wkład EFMR w realizację priorytetów związanych ze wspólną polityką rybołówstwa lub polityką morską, takich jak wdrożenie obowiązku wyładunku lub zwalczanie odpadów morskich. Uwzględniając opłacalność i potrzebę proporcjonalności, korzystne byłoby, gdyby przyszły wspólny system monitorowania i oceny zawierał wskaźniki, które są ściślej powiązane ze strategiami politycznymi w tym zakresie.

Cel polegający na wspieraniu wspólnego procesu uczenia się z udziałem Komisji i państw członkowskich ma kluczowe znaczenie dla rozwoju systemu od samego początku. Każdy element szczegółowo omówiono z państwami członkowskimi oraz utworzono jednostkę wsparcia FAME w celu wzmocnienia tego wymiaru.

Ponadto oceny nie zostały jeszcze ukończone ze względu na opóźnienia w realizacji EFMR. Obecnie trwają prace nad dokumentem roboczym, który dostarczy państwom członkowskim wytycznych i wyjaśnień dotyczących prowadzonych przez nie ocen, które powinny rozpocząć się w 2018 r. Wspólne wskaźniki i dane z Infosys powinny bardzo pomóc w uzyskaniu solidnych ocen w najbliższej przyszłości.