EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.1.2018
COM(2018) 48 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamise kohta

Lühendid

ÜKP: ühine kalanduspoliitika
EKF: Euroopa Kalandusfond
EMKF: Euroopa Merendus- ja Kalandusfond
FAME: kalanduse ja vesiviljeluse seire ja hindamine
IMP: integreeritud merenduspoliitika
SFC: Euroopa Liidu fondihaldussüsteem

Sisukord

1 Sissejuhatus 4

2 Ühise seire- ja hindamissüsteemi seitse komponenti 5
2.1 EMKFi tegevusloogika 5
2.2 Ühised näitajad 5
2.3 Kumulatiivsed andmed toimingute kohta (Infosys) 6
2.4 Rakendamise aastaaruanne 7
2.5 Hindamiskava 8
2.6 EMKFi rakenduskavade hindamised 8
2.7 Tulemusraamistik ja läbivaatamine 8

3 Tulemused ja soovitused 9
3.1 EMKFi tegevusloogika 9
3.2 Ühised näitajad 10
3.3 Kumulatiivsed andmed rahastamiseks valitud toimingute kohta (Infosys) 11
3.4 Rakendamise aastaaruanne 11
3.5 Hindamiskava 12
3.6 Hindamised 13
3.7 Tulemusraamistik 13

4 Järeldus: kas ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärgid täidetakse? 14

1 Sissejuhatus

EMKFi määruses[1] nõutakse koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames EMKFi kaasrahastatavate toimingute jaoks ühise seire- ja hindamissüsteemi kehtestamist[2]. Käesoleva dokumendi eesmärk on anda Euroopa Parlamendile ja nõukogule aru ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamise kohta. Aruanne tuleb esitada iga nelja aasta järel, esimest korda 2017. aasta lõpus[3]. See annab võimaluse tutvuda süsteemi tugevate ja nõrkade külgedega ning teha tuleviku jaoks kokkuvõtteid.

EMKFi määruse artiklis 108 on esitatud järgmised ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärgid:

a) näidata ÜKP ja IMP edusamme ja saavutusi, võtta arvesse üldist mõju ning hinnata EMKFi toimingute tulemuslikkust, tõhusust ja asjakohasust;
b) tõhustada ÜKP ja IMP toetuse suunatust;
c) toetada seire ja hindamisega seotud ühiseid õppeprotsesse;
d) anda EMKFi toimingutele usaldusväärne ja tõenditel põhinev hinnang, millele saab tugineda otsustusprotsessis.

Määruses on nende eesmärkide saavutamiseks ühine seire- ja hindamissüsteem määratletud ja see koosneb seitsmest elemendist[4]:

1) tegevusloogika, milles on näidatud seosed prioriteetide, erieesmärkide ja meetmete vahel[5];
2) ühiste näitajate kogum[6];
3) kumulatiivsed andmed rahastamiseks valitud toimingute kohta[7];
4) rakenduskava elluviimise aastaaruanne[8];
5) hindamiskava[9];
6) eel- ja järelhindamised ning kõik muud EMKFi programmiga seotud hindamised[10];
7) tulemuslikkuse analüüs[11].

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määrus (EL) nr 508/2014 Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta.

[2] EMKFi määruse artikkel 107.

[3] EMKFi määruse artikli 107 lõige 4.

[4] Need on loetletud komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1014/2014 artiklis 1.

[5] EMKFi määruse artikli 18 lõike 1 punkt a ja artikkel 116.

[6] EMKFi määruse artikkel 109. Ühiste näitajate loetelu on esitatud määruse (EL) nr 1014/2014 lisas.

[7] EMKFi määruse artikli 97 lõike 1 punkt a (Infosysi aruanne).

[8] Ühissätete määruse artikkel 50, mida täiendab EMFKi määruse artikkel 114.

[9] EMKFi määruse artikkel 115 koostoimes ühissätete määruse artikliga 56.

[10] EMKFi määruse artiklid 115, 116 ja 117 koostoimes ühissätete määruse artiklitega 55, 56 ja 57.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006) artikli 21 lõige 1.

Igaüht neist elementidest on arutatud liikmesriikidega eksperdirühma kohtumistel[12] ning need on vastu võetud delegeeritud määruste ja rakendusmäärustega. Pärast õigusraamistiku vastuvõtmist jätkati sellise kaasava lähenemisviisiga ning korraldusasutuste osalemine ühise seire- ja hindamissüsteemi edasiarendamises aitas peenhäälestada süsteemi komponente, piirates seejuures seonduvat halduskoormust. See tagas süsteemi kasutuselevõtmise ning aitas arendada seire- ja hindamissuutlikkust korraldusasutustes ja komisjonis.

Ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärkide täitmiseks tuleb süsteemi liikmesriikides järjepidevalt kohaldada, et luua võrreldavad andmed, mida on võimalik koondada ja hinnata Euroopa Liidu (EL) tasandil. Järjepidevuse tagamiseks ning ühise seire- ja hindamissüsteemi edasiarendamiseks lõi komisjon tehnilise abi üksuse FAME[13] (kalanduse ja vesiviljeluse seire ja hindamine), mida toetab seitsmeaastase programmitöö perioodi jooksul välistöövõtja.

2 Ühise seire- ja hindamissüsteemi seitse komponenti

2.1 EMKFi tegevusloogika

Tegevusloogika toetab tulemustele suunatud lähenemisviisi kasutuselevõtmist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides perioodil 2014–2020.

EMKFi tegevusloogika kirjeldab seoseid programmi eri tasandite, s.o liidu prioriteetide, erieesmärkide ja meetmete vahel[14]. Neid seoseid näitlikustav tabel jagati liikmesriikidele EMKFi eksperdirühma kohtumisel ja tegevusloogika integreeriti süsteemi SFC2014 moodulisse „Rakenduskava“[15].

2.2 Ühised näitajad

Loodud on ühiste näitajate kogum, mille eesmärk on esitada kalandus- ja vesiviljelussektori põhiomadused, kajastada asjakohase ELi poliitika eesmärke (ÜKP, IMP) ja luua seos strateegiaga „Euroopa 2020“. Need näitajad tagavad ka järjepideva ja võrreldava seire ja aruandluse ELi tasandil.

Enne EMKFi kasutatavate ühiste näitajate vastuvõtmist arutati neid liikmesriikidega põhjalikult eksperdirühma kohtumistel[16]. Ühises seire- ja hindamissüsteemis kasutatakse nelja liiki ühiseid näitajaid, mis puudutavad eesmärkide eri tasandeid ja mille endi eesmärgid on erinevad:

---

[12] Vt kohtumiste dokumente ja aruannet aadressil https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_et

[13] FAME tegevus määratletakse komisjoniga kokkulepitavas iga-aastases töökavas. Lisateabe saamiseks FAME kohta vt https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

[14] EMKFi määruse artikli 18 lõike 1 punkt b ja artikkel 116.

[15] SFC2014 on komisjoni ja liikmesriikide vaheline struktureeritud teabevahetuskanal. Selle põhifunktsioon on liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vaheline elektrooniline teabevahetus ühise fondihalduse kohta. Vt https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

[16] Komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 1014/2014 on määratletud ühised taustnäitajad, väljundnäitajad ja tulemusnäitajad.

- taustnäitajad on seotud EMKFi üldeesmärkidega ja loovad võrdlusaluse rakenduskavade elluviimise alguses. EMKF kasutab 25 ühist taustnäitajat;
- väljundnäitajad tulenevad otseselt rakendatud tegevustest. EMKFi puhul on need enamasti väljendatud toimingute arvuna. EMKFi ühises seire- ja hindamissüsteemis on määratletud 28 väljundnäitajat, mis hõlmavad 50 meedet;
- tulemusnäitajad mõõdavad EMKFi kogumõju. Ühises seire- ja hindamissüsteemis on 28 tulemusnäitajat, millest mõned on seotud ainult ühe EMKFi erieesmärgiga, teised aga mitmega. Liikmesriigid võisid soovi korral kasutada ka erinäitajaid;
- finantsnäitajad on kõigile Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele ühised ja on sätestatud liidu prioriteetide tasandil.

Avaldatud on töödokument, milles määratletakse ühised näitajad, mis on muudetud otstarbekamaks otsustamiskriteeriumide esitamise ja võimalike teabeallikate tuvastamisega. Neid määratlusi arutati liikmesriikidega põhjalikult kahel seminaril, mis toimusid 2016. aasta märtsis ja septembris.

2.3 Kumulatiivsed andmed toimingute kohta (Infosys)

Euroopa Kalandusfondi (EKF, 2007–2013) vahe- ja järelhindamisi piiras usaldusväärsete seireandmete puudumine, mis muutis andmekogumise raskeks[17]. Kehtestati aruandlussüsteem, et tegeleda selle puudujäägiga ja anda komisjonile üksikasjalikku teavet iga üksiku toimingu tasandil[18]. Sellise aruandluse eesmärk on luua andmebaas, mida võib kasutada rakenduskavade elluviimise jälgimiseks, poliitikakujundamiseks vajalike analüüside läbiviimiseks ja usaldusväärsete andmete kättesaadavuse tagamiseks hindamiste jaoks.

EMKFi määruse artiklis 97 nõutakse, et iga aasta märtsi lõpus esitavad korraldusasutused komisjonile kumulatiivsed andmed kuni eelneva kalendriaasta lõpuni rahastamiseks valitud toimingute kohta. Kahes rakendusmääruses[19] on esitatud iga toimingu elluviimise kohta nõutavate andmete loetelu ja struktuur, sealhulgas toetusesaaja ja toimingu põhinäitajad.

FAME abiga on koostatud töödokument, et aidata liikmesriikidel ette valmistada Infosysi aruandeid. Esimesi aruandeid analüüsiti ja liikmesriikidele antud tagasiside aitas neil tuvastada tehtud vead.

Infosysi aruandluses kirjeldatakse arengut ja edusamme toimingu tasandil, kogudes teavet kohapeal toimuva kohta. Aruandluses antakse põhiteavet toetusesaaja (nt ettevõtte suuruse või toetusesaaja soo) ja toimingu (tegevuse liik, eelarve, asjaomaste kalurite arvu, asjakohase kogupindala jms) kohta. Korraldusasutuste ja toetusesaajate halduskoormuse piiramiseks on

[17] Sarnane Infosysi süsteem loodi perioodi 2000–2006 Kalanduse Arendusrahastu seiramiseks. EKFi raames see süsteem kaotati.

[18] Korraldusasutuste halduskoormuse piiramiseks kasutab süsteem liikmesriikides juba kättesaadavat teavet.

[19] Komisjoni 20. novembri 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 1242/2014, milles sätestatakse vastavalt EMKFi määrusele eeskirjad tegevuste kohta esitatavate kumulatiivsete andmete jaoks, ja komisjoni 20. novembri 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 1243/2014 liikmesriikide esitatava teabe ning andmevajaduse ja võimalike andmeallikate vahelise sünergia kohta.

enamik Infosysi nõutavaid andmeid juba salvestatud riiklikes andmebaasides, mis on loodud selleks, et järgida nõudeid iga toimingu kohta kogutavate ja salvestatavate andmete miinimumkoguse kohta[20].

2.4 Rakendamise aastaaruanne

Rakenduskavade elluviimise seire raames koostavad liikmesriigid rakendamise aastaaruande, mis tuleb esitada iga aasta 31. maiks ja mis hõlmab perioodi kuni eelneva kalendriaasta lõpuni (seega sama perioodi kui Infosysi aruanne). Rakendamise aastaaruandes[21] antakse ülevaade programmide rakendamise, sealhulgas oluliste küsimuste kohta, nagu väikesemahulise rannapüügi toetamine või kliimamuutused. Komisjon ja liikmesriigid kasutavad aruannet saavutuste ülevaatamiseks ja vajalike kohanduste tegemiseks. Aruandes antakse ka esialgset teavet meetme tasandil kavandatud rahastamise kohta, mida rakenduskavades ei ole esitatud.

Rakendamise aastaaruandes on kolm osa:

A osas (mis tuleb esitada igal aastal ajavahemikus 2016–2023) nähakse muu hulgas ette:

- rakendamise ülevaade programmi ja liidu prioriteetide tasandil;
- kumulatiivsed andmed 28 tulemusnäitaja kohta erieesmärkide tasandil;
- kumulatiivsed andmed kõigi 50 EMKFi meetme 28 väljundnäitaja kohta;
- finantsandmed rakenduskava elluviimise kohta meetme tasandil;
- programmi tulemuslikkust mõjutavate probleemide kirjeldus ning
- hindamiskavaga seotud tegevused, sealhulgas aasta jooksul läbi viidud hindamiste kokkuvõttev aruanne;

B osas (mis kuulub ainult 2017. ja 2019. aastal esitatavatesse põhjalikesse aruannetesse) peavad liikmesriigid lisaks aru andma rakendamise horisontaalsete aspektide (sugu, kestlik areng jms) ja kliimamuutustega seotud eesmärkide toetamise kohta;

C osa (mis kuulub ainult 2019. aastal esitatavatesse põhjalikesse aruannetesse) peaks sisaldama lisateavet seoses rakenduskavade panusega liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia eesmärkide täitmisse.

[20] See on ette nähtud ühissätete määruse tasandil komisjoni 3. märtsi 2014. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 (millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta) III lisas.

[21] Vt määruse (EL) nr 508/2014 artiklit 114 ja komisjoni 18. detsembri 2014. aasta rakendusmäärust (EL) nr 1362/2014, millega kehtestatakse Euroopa Merendus- ja Kalandusfondist rahastatavates rakenduskavades tehtavate teatavate muudatuste heakskiitmise lihtsustatud menetluse eeskirjad ja nende rakenduskavade rakendamise aastaaruannete vormi ja esitamist käsitlevad eeskirjad.

2.5 Hindamiskava

Et hindamised suurendaksid programmide tõhusust ja tulemuslikkust, on ühissätete määruses[22] tehtud korraldusasutustele kohustuslikuks koostada hindamiskavad programmitöö perioodi alguses. See on EMKFi korraldusasutuste jaoks uus aspekt ning nad pidid rakendusperioodi jooksul kaaluma oma hindamisvajadusi ja võimalusi nende rahuldamiseks.

Hindamiskaval on seitse osa: peaeesmärk, alameesmärgid, tegevused, juhtimist käsitlevad sätted, andmeallikad, esialgne ajakava ja kättesaadavad vahendid. EMKFi rakenduskava näidisvormis on esitatud nende osade lühisuunised.

Erinevalt muudest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kuulub hindamiskava EMKFi rakenduskavadesse,[23] sest see võimaldas komisjonil hinnata neid kavu rakenduskava läbirääkimisprotsessi raames.

2.6 EMKFi rakenduskavade hindamised

Vajalik on hinnata rahastamise tõhusust, tulemuslikkust ja mõju, et edendada programmide rakendamist ja teha selgeks nende mõju. Ühissätete määruses[24] on sätestatud kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hindamiste üldeeskirjad, EMKFi määruses on sätestatud, et liikmesriigid peavad rakendusperioodi jooksul läbi viima eelhindamise ja lisahindamised, ning komisjon peab 2024. aasta lõpuks läbi viima järelhindamise[25].

Liikmesriikides seni ainsana läbi viidud hindamine on eelhindamine. See läheb kaugemale programmile eelneva olukorra hetkepildi lihtsast kirjeldamisest ja seda käsitletakse protsessina, mis hõlmab korrapärast teabevahetust korraldusasutuse ja hindajate vahel rakenduskava eri arengufaasides. See protsess on dokumenteeritud juhenddokumendis, mida arutati liikmesriikidega eksperdirühma kohtumistel.

2.7 Tulemusraamistik ja läbivaatamine

Tulemusraamistik on üks vahendeid, mida kasutatakse kõigis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondides tulemustele suunatud lähenemisviisi edendamiseks[26]. EMKFis põhineb see väljund- ja finantsnäitajatel, mille vahe- ja lõppeesmärgid on määratletud iga liidu prioriteedi lõikes. Tulemusraamistike näitajad esitatakse rakendamise aastaaruannetes.

---

[22] Ühissätete määruse artikli 56 lõige 1.

[23] EMKFi määruse artikli 18 lõike 1 punkt j ja rakenduskava näidisvorm komisjoni 14. juuli 2014. aasta rakendusmääruses (EL) nr 771/2014, milles sätestatakse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 508/2014 (Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta) eeskirjad rakenduskavade näidise, teatavate kalapüügi- ja vesiviljelustoodete püüdmisel, kasvatamisel, töötlemisel ja turustamisel äärepoolseimate piirkondade käitajatel tekkinud lisakulude hüvitamise kavade struktuuri, finantsandmete edastamise näidise, eelhindamise aruannete sisu ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi raames esitatavate hindamiskavade miinimumnõuete kohta.

[24] Ühissätete määruse artiklid 54–57.

[25] Ühissätete määruse artiklid 55–57 ning EMKFi määruse artiklid 107–109, 111, 113 ja 115–117.

[26] Ühissätete määruse artiklid 20–22 ja II lisa.

Tulemusreservi eraldiste määramisel lähtutakse vahe-eesmärkide 2019. aasta hindamisest[27] ja lõppeesmärkide täitmist hinnatakse 2024. aastal. Komisjon avaldas juhenddokumendi,[28] et anda korraldusasutustele lisateavet selle uue elemendi rakendamise kohta.

EMKFis koosneb tulemusraamistik finantsnäitajatest (tõendatud maksed), mis näitavad selgesti ja klassikalisel viisil rakendamise tulemuslikkust kulutuste taseme kaudu. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tulemustele suunatuse kajastamiseks täiendatakse finantsnäitajaid väljundnäitajatega. Tulemusreservi vabastamise eelduseks on mõlema näitaja hea areng.

3 Tulemused ja soovitused

Käesolev aruanne on koostatud FAME tugiüksuse abiga, kasutades tagasisidet, mis on kogutud EMKFi korraldusasutustelt 2016. aasta märtsis ja septembris toimunud seminaridel ja sidusrühmade 2017. aasta septembri kohtumisel, kus osales 21 liikmesriiki, kuid ka liikmesriikide poolt FAME-le ja komisjonile rakenduskavade elluviimise käigus esitatud küsimusi.

Allpool esitatud jaotises esitatakse kokkuvõte ühise seire- ja hindamissüsteemi iga elemendi rakendamise tulemustest ning asjakohasel juhul esitatakse soovitused ühise seire- ja hindamissüsteemi toimimise edendamiseks.

3.1 EMKFi tegevusloogika

EMKFi tegevusloogika sobib hästi fondi struktuuriga (liidu prioriteedid – erieesmärgid – meetmed), kuid et EMKF toodi ühissätete määruse alla liiga hilja, oli kõigile Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele ühiste valdkondlike eesmärkide tasandil vaja täiendavat aruandlust[29]. See suurendas tegevusloogika keerukust ja tegi aruandluse liikmesriikide jaoks raskemaks.

Soovitused

- Tegevusloogika on ühise seire- ja hindamissüsteemi struktuurielement, mille peaks tulevikus säilitama, kuigi seda tuleks liikmesriikidega põhjalikumalt arutada eksperdirühma kohtumistel.
- See peaks olema lihtsam ja rohkem tulemustele suunatud, näidates selgesti, milline meede või tegevus annab panuse milliste eesmärkide täitmisse ja kuidas seda

[27] Ühissätete määruse artikli 20 lõigu 1 kohaselt moodustavad EMKFis koostöös liikmesriikidega rahastatavatele meetmetele eraldatud vahenditest 6 % tulemusreservi, mis on kehtestatud partnerluslepingus ja rakenduskavades. Juhenddokument: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Vt kõiki Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde hõlmavat juhenddokumenti aadressil https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[29] Ühissätete määruse artikkel 9. EMKF annab panuse valdkondlike eesmärkide 3, 4, 6 ja 8 täitmisse.

mõõdetakse.

3.2 Ühised näitajad

Ühise seire- ja hindamissüsteemi toimimise kõnealuse hindamise käigus tekkisid järgmised probleemid.

- Töödokument, milles esitati ühiste näitajate täpne määratlus ja teave nende kasutamise kohta, tehti programmitöö protsessis kättesaadavaks alles üsna hilja. See tekitas mõne liikmesriigi jaoks arusaamatusi ja mõne rakenduskava ettevalmistamisel kasutati kavandatud tulemuste eesmärkide seadmiseks eri meetodeid.
- Tulemusnäitajad on seotud EMKFi erieesmärkidega. Liikmesriikidel oli võimalus vastata, et teatavaid tulemusnäitajaid ei saanud konkreetse erieesmärgi puhul kohaldada. Seda võimalust kasutati ulatuslikult ja mitte erandina. Et aga iga EMKFi erieesmärgi alla kuulub enam kui üks ühine tulemusnäitaja, on siiski võimalik mõõta rakenduskavade panust EMKFi erieesmärgi täitmisse.
- Samuti oli liikmesriikidel võimalus ühisest loetelust valimise asemel kasutada oma näitajaid, mis tekitas olukorra, kus teatavaid tulemusi ei saa aruandluses nõuetekohaselt arvesse võtta ega koondada ELi tasandil.
- Ühine tulemusnäitaja hõlmas teatavaid meetmeid halvasti (näiteks innovatsiooniga seotud meetmed) ja mõju väljakujunemiseks vajalikku aega ei võetud alati nõuetekohaselt arvesse (näiteks netokasumi suurenemine innovatsiooni tõttu). See viitab, et EMKFi teatavat tähtsat mõju ei pruugita arvesse võtta.
- Mõnda näitajat väljendati suhtarvudes,[30] nende arvutamine on toimingu tasandil keerukas ja nende koondamine ei ole mõttekas.

Soovitused

- Seire valdkonnas tuleks tulemusnäitajaid alati väljendada absoluutarvudes, sealhulgas eesmärke ja algväärtuseid. Et EMKFi tulemusnäitajad tuginevad EMKFi toetusesaajatelt enne ja pärast toimingut saadud andmetele, tuleks vältida suhtarve, protsendimäärasid ja ebamääraseid aritmeetilisi tähiseid, sest need tekitavad vigu. Näiteks tuleks netokasumi suurenemist väljendada „enne“ ja „pärast“ väärtustena, mitte protsendimäära suurenemisena.
- Enne programmitöö alustamist peaksid liikmesriigid saama komisjonilt metoodikaraamistiku eesmärkide seadmiseks kasutatavate näitajate määratluste ja arvutusmeetodite kohta.
- Ühised näitajad peaksid hõlmama kõiki investeeringuid, et anda üldpilt nende vahendite kasutamisest ja võimaldada mõttekat koondamist ELi tasandil.
  Siiski tuleks liikmesriikidele tagada paindlikkus kasutada riigi tasandil lisanäitajaid.

[30] Näiteks „tasakaalustamata laevastikega seotud muutused (%)“ või „soovimatu püügiga seotud muutused (%)“. Mõlemad näitajad eeldavad arvutusi ja algväärtust.

3.3 Kumulatiivsed andmed rahastamiseks valitud toimingute kohta (Infosys)

Infosys on korraldusasutustele väärtuslik vahend, sest seda võib kasutada n-ö mõõdikuna rakendamise edusammude kontrollimiseks. See on komisjonile kasulik, sest annab EMKFi saavutuste kohta teavet kaua enne seda, kui esimeste tulemusnäitajate väärtuste aruandlus muutub mõttekaks. Sellest saab eriti kasulik vahend liikmesriikidele hindamiste läbiviimisel alates 2018. aastast, sest see tagab, et hindajatele on kättesaadavad usaldusväärsed põhiandmed.
Infosysiga seotud probleemide hulka kuuluvad järgmised aspektid.

- Infosysi aruannetes ei ole võimalik eristada kavatsuslikult tühjaks jäetud välju hooletusest tulenevatest väljajättudest, sest Infosysi struktuur ei võimalda märkida teatavate väljade vastuseks „ei kohaldata“.
- Algväärtus on näitaja väärtus enne toimingu algust (näiteks täistööajale taandatud töötajate arv VKEs) ja võrdluspunkt, mille alusel on võimalik mõõta edusamme. Infosysi aruannetes ei saa algväärtuseid kasutada, hoolimata asjaolust, et korraldusasutused nõuavad neid taotlejatelt alati rahastamistaotluste hindamiseks ja need on riikliku seiresüsteemi kohustuslik element[31].
- Infosysis nõutakse, et rahastamise taotlejad esitaksid hinnangulise tulemuse, mille nad enda arvates oma toiminguga saavutavad. Korraldusasutused kontrollivad seda hinnangut pärast projekti elluviimist. Selle teise etapi jaoks antakse korraldusasutustele metoodilist abi, et tagada kontrolli usaldusväärsus.

Soovitused

- Tulevikus tuleks Infosysiga jätkata, sest see annab väärtuslikku teavet, kuigi liikmesriikide haldusasutuste haldussisend sellesse on piiratud.
- Infosysi aruannetes tuleks esitada algväärtused.
- Kasutajatel peaks olema võimalus kasutada asjakohasel juhul vastust „ei kohaldata“, lisades selgitava märkuse.

3.4 Rakendamise aastaaruanne

Erinevalt Infosysist esitatakse rakendamise aastaaruanded SFC kaudu, kasutades struktureeritud töövoogu, ja nendele tuleb saada komisjoni heakskiit. Nende aruannete hindamisel komisjonis võib tekkida eri tüüpi probleeme, mis võivad põhjustada märkimisväärseid viivitusi. Eelkõige ei tohiks olla lahknevusi Infosysis esitatud eristatud teabe ja rakendamise aastaaruannetes kasutatavate koondväärtuste vahel, sest mõlemad aruanded hõlmavad sama perioodi.

[31] Nagu nõutakse komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 480/2014.

Kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul tehakse rakendamise aastaaruannetest pärit põhiteave üldsusele kättesaadavaks komisjoni hallatavas avatud andmete portaalis, et tagada fondide kasutamise läbipaistvus[32]. EMKFi rakendamise finantsandmed tehakse kättesaadavaks ainult kord aastas rakendamise aastaaruandes, samas kui Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi kohta saab komisjon teavet kolm korda aastas. Järelikult on nende fondide kohta avatud andmete portaalis avaldatud teave ajakohasem kui EMKFi kohta avaldatud teave.

Soovitused

- Et abistada liikmesriike aruannete koostamisel, tuleks teha kättesaadavaks suunised.
- Infosysi ja rakendamise aastaaruannete vahel tuleks tagada suurem täiendavus.
- Fondide rahalise rakendamise aruandlus tuleks kooskõlastada.

3.5 Hindamiskava

Hindamiskavade pikkus, üksikasjalikkus ja kvaliteet on erinevad ja kavades esitatakse sageli ainult nõutud miinimumteave. Korraldusasutused tähtsustasid rohkem rakenduskava muid osi ning hindamiskavad jäid vahel tähelepanuta ja need koostati kiiresti. Hindamiste jaoks eraldatud eelarve on väga erinev, viidates proportsionaalsele kohtlemisele: mitme piirkonnaga riikidel on hindamistega seotud eesmärkidel märgatavalt suurem eelarve kui liikmesriikidel, kus on ainult väike EMKFi rakenduskava ja kelle piirkondlikud erinevused on väikesed või puuduvad.

Soovitused

- Rakenduskavasse kuuluvas hindamiskavas tuleks rõhutada ainult hindamisprotsessi juhtimist, esitada põhiline ajakava ja ressursside ligikaudsed eraldised.
- Paindlikkuse säilitamiseks ja rakenduskava sagedase muutmise vältimiseks tuleks üksikasjalikum kavandamine jätta hilisemasse etappi, kasutades seirekomisjoni poolt vastu võetud ajakohastatud kavu, nagu tehakse muude Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul.

[32] Avatud andmete portaal on veebisait, kus esitatakse graafiliselt põhiteavet Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise kohta. Üldsus võib alla laadida ja kasutada kõiki nende illustratsioonide jaoks kasutatavaid andmekogumeid. Vt https://cohesiondata.ec.europa.eu/

3.6 Hindamised

Valdav osa liikmesriike ei olnud 2017. aasta aprillis hindamistega veel alustanud, sest nende arvamusel oli rakendamise tase sisukate hindamistulemuste saamiseks liiga madal. Seetõttu on liiga vara, et teha järeldusi ühise seire- ja hindamissüsteemi kõnealuse komponendi kohta.

Eelhindamiste protsess on rakenduskavades esitatud, kuid väga kokkuvõtvalt ja seda tuleb võib-olla täiustada. Eelhindamisrühmad ei ole üldiselt osalenud rakenduskavade läbirääkimiste etapis või nende elluviimisel ja nad ei saanud esitada hinnangut rakenduskava lõpliku versiooni kohta.

EMKFi hindamise puhul on eriti raske leida hindajaid, kellel on õiged teadmised nii kalanduse kui ka hindamismetoodika valdkonnas: seda on võimalik saavutada ainult üksteise oskusi täiendavate isikute rühmas.

Lisaks on vaja suuniseid, et abistada liikmesriike tulemuslikkuse või mõju hindamisel. See on iseäranis tähtis siis, kui komisjon viib läbi järelhindamise, mis peaks põhinema usaldusväärsetel riiklikel hindamistel.

Soovitused

- Eelhindamiste suunised peaksid olema üksikasjalikumad ja hõlmama määratlust eelhindamiste läbiviijate rolli kohta rakenduskavade elluviimisel.
- Liikmesriigid peaksid püüdma kombineerida eri liiki vajalikke teadmisi ajutises hindamisrühmas.
- Hindamise metoodikaraamistik tuleks teha kiiresti kättesaadavaks.

3.7 Tulemusraamistik

Arusaamatuste vältimiseks tuleb tulemusraamistikus arukalt määratleda väljundnäitajad: väljundnäitajad tähendavad peamiselt teatavate meetmete raames valitud toimingute arvu, mida võivad mõjutada mitu tegurit.

Finantsnäitajate arvutamiseks kasutatav meetod on määratletud ühissätete määruses, kuid liikmesriikidel tekkis selle kohta palju küsimusi. See viitab tõenäoliselt sellele, et eri fondid kasutavad eri termineid ja kohaldavad eri aruandlusmeetodeid.

Soovitused

- Kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide finantsnäitajad peaksid olema sarnased ja võrreldavad.
- Väljundnäitajate kasutamist tuleks paremini hinnata.
- Tulemusraamistikku võib olla kasulik täiendada selgitustega.

4 Järeldus: kas ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärgid täidetakse?

Käesolevas ülevaatlikus aruandes näidatakse, et ühise seire- ja hindamissüsteemi nelja eesmärgi saavutamisel tehakse edusamme, kuid nende täielikuks saavutamiseks on siiski vaja teha rohkem tööd.

Ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärk on hinnata EMKFi rakendamise arengut ja toetada sellega seotud otsuste tegemist nii riigi kui ka ELi tasandil. Ühiste näitajate ja uue seiresüsteemi kasutamine tagab usaldusväärsed andmed, mida saab kasutada seiramiseks, aga ka otsuste tegemiseks. Hoolimata mitmest väikesest puudujäägist ja eri tasandi probleemidest, mis pärssisid alguses süsteemi optimaalset toimimist, tuvastati ja lahendati probleemid ükshaaval koostöös liikmesriikidega.

Liikmesriikide poolt Infosysi kaudu esitatud kumulatiivsed andmed toimivad n-ö mõõdikuna, mis võimaldab komisjonil ja liikmesriikidel paremini seirata EMKFi rakendamise edusamme. Samuti võimaldab see komisjonil teha järeldusi ELi, mere vesikonna ja liikmesriikide tasandil ning on juba praegu osutunud väga kasulikuks abivahendiks otsuste tegemisel.

Ühise seire- ja hindamissüsteemi praegune ülesehitus tagab kasulikud andmed, et hinnata süsteemi panust kalandussektori arengusse ja valdkondlike eesmärkide raames esitatud strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkidesse. Samas võivad vajalikuks osutuda täiendavad teadusuuringud ja analüüsid, et hinnata EMKFi panust ühise kalanduspoliitika või merenduspoliitikaga seotud prioriteetidesse, nagu lossimiskohustuse rakendamine või mereprügi vastane võitlus. Kui võtta arvesse kulutasuvust ja proportsionaalsuse vajalikkust, oleks kasulik, kui tulevane ühine seire- ja hindamissüsteem hõlmaks näitajaid, mis on tihedamalt seotud nimetatud poliitikaga.

Esimesest päevast peale on süsteemi arendamises olnud keskne eesmärk soodustada komisjoni ja liikmesriike kaasavat ühist õppeprotsessi. Iga elementi on liikmesriikidega põhjalikult arutatud ja selle mõõtme laiendamiseks on loodud FAME tugiüksus.

Viimaseks tuleb märkida, et hindamisi ei ole veel lõpule viidud EMKFi rakendamises esinenud viivituse tõttu. Praegu koostatakse töödokumenti, milles esitatakse liikmesriikidele suunised ja selgitused hindamiste jaoks, mis peaksid algama 2018. aastal. Lähitulevikus usaldusväärsete hindamiste läbiviimisel peaks olema palju abi ühistest näitajatest ja Infosysi andmetest.