EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.1.30.
COM(2018) 48 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös monitoring- és értékelési rendszer végrehajtásáról

Rövidítések:

KHP: Közös halászati politika
CMES: Közös monitoring- és értékelési rendszer (Common Monitoring and Evaluation System)
CPR: Közös rendelkezésekről szóló rendelet (Common Provisions Regulation)
EHA: Európai Halászati Alap
ETHA: Európai Tengerügyi és Halászati Alap
FAME: Halászati és akvakultúra-monitoring és -értékelés (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation)
HOPE: Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
ITP: Integrált tengerpolitika
OP: Operatív program
SFC: Az Európai Unió Alapkezelési Rendszere

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés 4

2. A közös monitoring- és értékelési rendszer hét alkotóeleme 5
2.1. Az ETHA beavatkozási logikája 5
2.2. Közös mutatók 5
2.3. A műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys) 6
2.4. Éves végrehajtási jelentés 7
2.5. Értékelési terv 8
2.6. Az ETHA OP-k értékelései 8
2.7. Eredményességmérési keret és teljesítmény-felülvizsgálat 9

3. Megállapítások és ajánlások 9
3.1. Az ETHA beavatkozási logikája 10
3.2. Közös mutatók 10
3.3. A finanszírozásra kiválasztott műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys) 11
3.4. Éves végrehajtási jelentés 12
3.5. Értékelési terv 13
3.6. Értékelések 13
3.7. Eredményességmérési keret 14

4. Következtetés: megvalósulnak-e majd a CMES célkitűzései? 14

1. Bevezetés

Az ETHA-rendelet[1] előírja egy közös monitoring- és értékelési rendszer (CMES) létrehozását az ETHA-ból társfinanszírozott, megosztott irányítású műveletekhez[2]. E dokumentum célja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló jelentéstétel a CMES végrehajtásáról. E jelentést négyévente kell elkészíteni, tehát első alkalommal 2017 végén[3]. E jelentés lehetőséget biztosít arra, hogy számba vegyék a rendszer erősségeit és gyengeségeit, és levonják a tanulságot a jövőre nézve.

A CMES célkitűzéseit az ETHA-rendelet 108. cikke a következőképpen fogalmazza meg:

a) a KHP és ITP terén elért haladás és eredmények bemutatása, az általános hatás vizsgálata, valamint az ETHA-ból finanszírozott műveletek eredményességének, hatékonyságának és relevanciájának értékelése;
b) a KHP és ITP célzottabb támogatásához való hozzájárulás;
c) a monitoringgal és az értékeléssel kapcsolatos általános tanulási folyamat támogatása;
d) az ETHA-ból finanszírozott műveletek szilárd, tényalapú, a döntéshozatali folyamatot támogató értékelésének biztosítása.

E célkitűzések elérése érdekében a rendelet meghatározta a közös monitoring- és értékelési rendszert, amely hét alkotóelemből áll[4]:

1) A prioritások, a kiemelt területek és az intézkedések közötti kölcsönhatásokat megjelenítő beavatkozási logika[5].
2) Közös mutatók[6].
3) A finanszírozásra kiválasztott műveletekre vonatkozó kumulatív adatok[7].
4) Az operatív program végrehajtásáról szóló éves végrehajtási jelentés[8].
5) Az értékelési terv[9].
6) Az előzetes és utólagos értékelések, valamint az ETHA-hoz kapcsolódó valamennyi értékelési tevékenység[10].
7) Eredményességi felülvizsgálat[11].

---

[1] Az Európai Parlamenti és a Tanács 508/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról.

[2] Az ETHA-rendelet 107. cikke.

[3] Az ETHA-rendelet 107. cikkének (4) bekezdése.

[4] Ezeket a 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 1. cikke sorolja fel.

[5] Az ETHA-rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 116. cikke.

[6] Az ETHA-rendelet 109. cikke. A közös mutatókat a 1014/2014/EU rendelet melléklete sorolja fel.

[7] Az ETHA-rendelet 97. cikke (1) bekezdésének a) pontja (Infosys-jelentés).

[8] Az ETHA-rendelet 114. cikke, amely kiegészíti a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 50. cikkét.

[9] Az ETHA-rendelet 115. cikke, összefüggésben a CPR 56. cikkével.

[10] Az ETHA-rendelet 115., 116. és 117. cikke, összefüggésben a CPR 55., 56. és 57. cikkével.

[11] Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikkének (1) bekezdése.

Ezen alkotóelemek mindegyikét megvitatták a tagállamokkal a szakértői csoportok értekezletein[12], majd felhatalmazáson alapuló és végrehajtási rendeletek keretében elfogadták. Ez a részvételen alapuló megközelítés a jogalkotási keret elfogadását követően is jellemző volt, és az irányító hatóságok bevonása a CMES további fejlesztésébe segített a CMES elemeinek pontosabb meghatározásában, egyúttal korlátozta a társuló adminisztratív terheket. Mindez garantálta a rendszer elfogadottságát, emellett segítette az irányító hatóságok és a Bizottság monitoring- és értékelési kapacitásának kialakítását is.

E célkitűzések elérése érdekében a CMES-t következetesen kell alkalmazni a tagállamokban, hogy összehasonlítható adatok szülessenek, amelyeket uniós szinten lehet összesíteni és értékelni. A következetesség biztosítása és a CMES további fejlesztése érdekében a Bizottság kialakította a FAME (halászati és akvakultúra-monitoring és -értékelés) elnevezésű szakmai segítségnyújtási eszközt[13], amelyhez a programozási időszak hét évében külső vállalkozót vesznek igénybe.

2. A közös monitoring- és értékelési rendszer hét alkotóeleme

2.1. Az ETHA beavatkozási logikája

A beavatkozási logika abban áll, hogy támogatják az esb-alapok megerősített eredményorientáltságának bevezetését a 2014 és 2020 közötti időszak vonatkozásában.

Az ETHA beavatkozási logikája leírja a program különböző szintjei, az uniós prioritások, a konkrét célkitűzések és az intézkedések[14] közötti kapcsolatot. Az ezen összefüggéseket mutató táblázatot az ETHA szakértői csoport egy értekezlete során átadták a tagállamok részére, és e logika beépült az SFC2014 „operatív program” moduljába[15].

2.2. Közös mutatók

Megállapítottak egy sor közös mutatót, amelyek célja, hogy bemutassák a halászati és akvakultúra-ágazat főbb jellemzőit, megjelenítsék a vonatkozó uniós szakpolitikák (KHP, ITP) céljait és megteremtsék a kapcsolatot az Európa 2020 stratégiával. E mutatók biztosítják továbbá a következetes és összehasonlítható monitoringot és jelentéstételt uniós szinten.

---

[12] Ezen értekezletekről a dokumentumokat és a jelentést lásd itt: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

[13] A FAME tevékenységeit a Bizottsággal együtt elfogadott éves munkaprogram határozza meg. További információ a FAME-ről itt olvasható: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

[14] Az ETHA-rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 116. cikke.

[15] Az SFC2014 strukturált kommunikációs csatorna a Bizottság és a tagállamok között. Elsődleges feladata az elektronikus információcsere a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott alapkezeléssel összefüggésben. Lásd: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

Az ETHA által használt e közös mutatókat elfogadásuk előtt alaposan megvitatták a tagállamokkal a szakértői csoportok értekezletein[16]. A CMES-ben a közös mutatók négy típusát használják, amelyek a célkitűzések más-más szintjét érintik és eltérő a rendeltetésük:

- A kontextusmutatók az ETHA átfogó célkitűzéseihez kapcsolódnak, és megállapítják az OP-k végrehajtásának kezdetén fennálló alaphelyzetet. Az ETHA 25 közös kontextusmutatót alkalmaz.
- Kimeneti mutatók a végrehajtott tevékenységek közvetlen termékei. Az ETHA esetében főként a műveletek számában fejezik ki. Az ETHA CMES 28 kimeneti mutatót határoz meg 50 intézkedést érintően.
- Eredménymutatók az ETHA bruttó hatását mérik. A CMES 28 eredménymutatót tartalmaz, ezek némelyike csak egy ETHA konkrét célkitűzéshez kapcsolódik, mások egynél többhöz. A tagállamok kívánságuk szerint egészíthették ki ezeket további konkrét mutatókkal.
- Pénzügyi mutatók valamennyi esb-alap részei, ezeket az uniós prioritások szintjén határozzák meg.

Közös munkadokumentum jelent meg, amelyben meghatározták a közös mutatókat és azok jobb alkalmazhatóságához elbírálási kritériumok megadásával és a lehetséges információforrások azonosításával nyújtottak segítséget. Ezeket a fogalommeghatározásokat alaposan megvitatták a tagállamokkal a 2016 márciusában és szeptemberében tartott két munkaértekezleten.

2.3. A műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys)

Az Európai Halászati Alap (EHA, 2007–2013) félidős és utólagos értékelését a megbízható monitoringadatok hiánya gátolta meg, amely miatt az adatgyűjtés nehézségekbe ütközött[17]. E hiányosságot jelentéstételi rendszer létrehozásával kívánták feloldani, amely arra irányult, hogy a Bizottság részletes információt kapjon mindegy egyes művelet szintjén[18]. E jelentéstétel célja, hogy az információk olyan adatbázisa jöjjön létre, amelynek segítségével nyomon követhető az OP-k végrehajtása, konkrét elemzés végezhető a szakpolitikai döntéshozatalhoz, és garantálható, hogy az értékeléshez megbízható adatok álljanak rendelkezésre.

A ETHA-rendelet 97. cikke előírja, hogy a tagállamoknak minden év március végéig közölniük kell a Bizottsággal az előző naptári év végéig történő finanszírozásra kiválasztott

[16] A 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet közös kontextusmutatókat, kimeneti mutatókat és eredménymutatókat határoz meg.

[17] Hasonló Infosys-rendszer jött létre a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) monitorozására, a 2000 és a 2006 közötti időszak tekintetében. Ez a rendszer az EHA-t követően nem folytatódott.

[18] Az irányító hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében a rendszer olyan információt használ fel, amely már rendelkezésre áll a tagállamokban.

műveletekre vonatkozó kumulatív adatokat. Két végrehajtási rendelet[19] adja meg az egyes műveletekkel kapcsolatban igényelt operatív végrehajtási adatok jegyzékét és struktúráját, ideértve a kedvezményezett és a művelet fő jellemzőit.

A FAME támogatásával munkadokumentum készült, amely segíti a tagállamokat az Infosys-jelentések kidolgozásában. Az első jelentéseket már elemezték, és a tagállamoknak küldött visszajelzések segítették a hibák azonosítását.

Az Infosys-jelentéstétel leírja a műveleti szintű előrelépést és eredményeket, azzal, hogy ismerteti, mi történik „helyben". Fontos információkat biztosít a kedvezményezettről (a vállalat mérete, nem) és a műveletről (a tevékenység típusa, a költségvetés, az érintett halászok száma, az érintett összterület stb.). Az irányító hatóságokra nehezedő adminisztratív teher csökkentése érdekében az Infosys által bekért adatok már szerepelnek azokban a nemzeti adatbázisokban, amelyeket e hatóságok azért hoztak létre, hogy megfeleljenek az egyes műveletek tekintetében minimálisan rögzítendő és tárolandó adatokkal kapcsolatos követelménynek[20].

2.4. Éves végrehajtási jelentés

Az OP végrehajtásának monitorozásához a tagállamoknak éves végrehajtási jelentést kell készíteniük, amelyet minden évben május 31-ig kell benyújtaniuk, az előző naptári év végéig terjedő időszak vonatkozásában (azaz az Infosys-jelentéssel megegyező időszakra). Az éves végrehajtási jelentés[21] áttekintést ad a programok végrehajtásáról, többek között olyan fontos kérdésekben, mint a part menti kisüzemi halászatnak nyújtott támogatás vagy az éghajlatváltozás. A Bizottság és a tagállamok ennek segítségével tekintik át az eredményeket és végzik el a szükséges kiigazításokat. A jelentés tájékoztató jellegű információt tartalmaz az intézkedések szintjén tervezett pénzügyekről, amelyekre az OP-k nem térnek ki.

Az éves végrehajtási jelentés három részből áll:

Az A. rész (amelyet 2016 és 2023 között minden évben jelenteni kell), többek között a következőkről szól:

---

[19] A Bizottság 1242/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. november 20.) a műveletekre vonatkozó releváns kumulatív adatok megjelenítésére alkalmazandó szabályoknak az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló rendelet alapján történő meghatározásáról, valamint a Bizottság 1243/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. november 20.) a tagállamok által nyújtandó információkról, valamint az adatigényekről és a lehetséges adatforrások közötti szinergiákról.

[20] Ezeket az adatokat az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről szóló, 2014. március 3-i 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet III. melléklete határozza meg a CPR szintjén.

[21] Lásd az 508/2014/EU rendelet 114. cikkét és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap keretében finanszírozott operatív programok egyes módosításainak jóváhagyására vonatkozó egyszerűsített eljárás, valamint az e programok végrehajtásáról szóló éves jelentések formátuma és megjelenése tekintetében alkalmazandó szabályok meghatározásáról szóló, 2014. december 18-i 1362/2014/EU bizottsági végrehajtási rendeletet.

- a végrehajtás áttekintése a programok és az uniós prioritások szintjén;
- kumulatív adatok a 28 eredménymutatóról a konkrét célkitűzések szintjén;
- kumulatív adatok a 28 kimeneti mutatóról az ETHA 50 intézkedésének mindegyike szintjén;
- pénzügyi adatok az OP végrehajtásáról intézkedési szinten;
- a program teljesítményét érintő kérdések bemutatása; valamint
- az értékelési tervvel összefüggő tevékenységek, ideértve az adott évben véglegesített értékelések összefoglalását.

A B. részben (csak a 2017-ben és 2019-ben esedékes átfogó jelentésekben kell szerepeltetni) a tagállamoknak be kell számolniuk a végrehajtás horizontális vonatkozásairól (nem, fenntartható fejlődés stb.), valamint az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatásáról is.

A C. részben (csak a 2019-ben esedékes átfogó jelentésekben kell szerepeltetni) fel kell tüntetni további információkat arról, hogy az operatív programok hogyan járulnak hozzá az Unió intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéssel kapcsolatos stratégiájának célkitűzéseihez.

2.5. Értékelési terv

Annak érdekében, hogy erősítsék az értékelések hatékony és eredményes programokhoz való hozzájárulását, a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR)[22] kötelezővé teszi, hogy az irányító hatóságok dolgozzanak ki értékelési terveket a programozási időszak kezdetén. Ez új feladat az ETHA irányító hatóságai számára, amelyeknek mérlegelniük kellett a végrehajtási időszakra vonatkozó értékelési szükségleteiket és azt, hogy ezeket hogyan elégítik ki.

Az értékelési terv hét szakaszból áll: rendeltetés, cél, tevékenységek, irányítási rendelkezések, adatforrások, tájékoztató ütemterv és a rendelkezésre álló erőforrások. E szakaszokról rövid iránymutatás készült az ETHA OP-modelljének részeként.

Más esb-alapoktól eltérően az ETHA OP-k része az értékelési terv[23], mivel ez tette lehetővé a Bizottság számára, hogy e terveket az OP-k tárgyalási folyamatában értékelje.

2.6. Az ETHA OP-k értékelései

Az értékelésekre a finanszírozás eredményességének, hatékonyságának és hatásának vizsgálatához van szükség, hogy javuljon a programok végrehajtása, és hogy meg lehessen

[22] A CPR 56. cikkének (1) bekezdése.

[23] Az ETHA-rendelet 18. cikke (1) bekezdésének j) pontja és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról szóló 508/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek megfelelően az operatív programokra vonatkozó modell, a legkülső régiókból származó egyes halászati és akvakultúra-termékek halászata, tenyésztése, feldolgozása és piaci értékesítése során a gazdasági szereplőknél felmerülő többletköltségek ellentételezésére vonatkozó tervek szerkezeti felépítése, a pénzügyi adatok továbbítására vonatkozó modell, az előzetes értékelési jelentések tartalma, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap keretében benyújtandó értékelési tervre vonatkozó minimumkövetelmények tekintetében alkalmazandó szabályok meghatározásáról szóló, 2014. július 14-i 771/2014/EU bizottsági végrehajtási rendeletben foglalt OP-modell.

határozni hatásukat. A CPR[24] megállapítja az értékelés általános szabályait valamennyi esb-alap tekintetében, míg az ETHA-rendelet pontosabban meghatározza, hogy a tagállamoknak előzetes és további értékeléseket kell végezniük a végrehajtási időszakban, míg a Bizottságnak utólagos értékelést kell lefolytatnia, 2024 végéig[25].

Az előzetes értékelés a tagállamok által eddig elvégzett egyetlen értékelés. Azon túlmenően, hogy egyszerű pillanatfelvételt ad a helyzetről a program indulása előtt, az előzetes értékelés folyamatnak tekinthető, amelyben az irányító hatóságok és az értékelők rendszeres kapcsolatfelvételére kerül sor az OP-k kidolgozásának különböző szakaszaiban. Ezt a folyamatot a tagállamokkal a szakértői csoport értekezletein megvitatott útmutatóban dokumentálták.

2.7. Eredményességmérési keret és teljesítmény-felülvizsgálat

Az eredményességmérési keret azon eszközök egyike, amelyeket valamennyi esb-alapban használnak az eredményorientáltság előmozdítása érdekében[26]. Az ETHA esetében ez olyan kimeneti és pénzügyi mutatókra épül, amelyek esetében részcélokat és célértékeket határoznak meg minden uniós prioritás vonatkozásában. Az eredményességmérési keret mutatóit az éves végrehajtási jelentések tartalmazzák. A részcélok 2019-ben történő értékelése képezi majd a teljesítménytartalék[27] elosztásának alapját, míg a célértékek elérését 2024-ben értékelik. A Bizottság útmutatót[28] adott ki, hogy az irányító hatóságok számára további részletes információval szolgáljon arról, hogy ezt az új sajátosságot hogyan kell megvalósítani.

Az ETHA esetében az eredményességmérési keret pénzügyi mutatókból áll (igazolt kifizetés), amelyek egyértelmű és klasszikus jelzést adnak a végrehajtás teljesítéséről a kiadások szintjén keresztül. Az esb-alapokhoz társított eredményorientáltság megjelenítése érdekében a pénzügyi mutatókat kimeneti mutatók egészítik ki. Mindkét mutatócsoportnak az előrehaladás megfelelő szintjét kell jelezniük, hogy lehetővé váljon a teljesítménytartalék felszabadítása.

[24] A CPR 54–57. cikke.

[25] A CPR 55., 56. és 57. cikke, és az ETHA-rendelet 107., 108., 109., 111., 113., 115., 116. és 117. cikke.

[26] A CPR 20–22. cikke, valamint II. melléklete.

[27] A CPR 20. cikkének (1) bekezdése szerint az ETHA-rendelettel összhangban megosztott irányítás keretében finanszírozott intézkedéseknek juttatott források 6 %-a teljesítménytartalékot képez, amelyet a partnerségi megállapodásban és az operatív programokban kellett kialakítani. Útmutató: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Az összes esb-alapot lefedő útmutató itt található: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3. Megállapítások és ajánlások

Ez a jelentés a FAME támogatási egység segítségével készült, az ETHA irányító hatóságaitól a 2016 márciusában és szeptemberében tartott munkaértekezletek alkalmával, valamint egy 2017 szeptemberében 21 tagállam részvételével zajló egyedi érdekelti találkozó során begyűjtött visszajelzések, továbbá a tagállamok által a FAME-nek és a Bizottságnak az operatív programok végrehajtása során címzett kérdések felhasználásával.

Az alábbi szakasz összefoglalja a CMES egyes elemeinek végrehajtásával kapcsolatos megállapításokat, és adott esetben ajánlásokat tesz a CMES működésének javítására.

3.1. Az ETHA beavatkozási logikája

Az ETHA beavatkozási logikája jól illeszkedik az alap struktúrájába (uniós prioritások – konkrét célkitűzések – intézkedések), ám az, hogy az ETHA később került a CPR hatálya alá, kiegészítő jelentéstételt tett szükségessé a valamennyi esb-alapban közös tematikus célkitűzések szintjén[29]. Ez tovább bonyolította a beavatkozási logikát és nehézkessé tette a tagállamok számára a jelentéstételt.

Ajánlások:

- A beavatkozási logika a CMES meghatározó eleme, amelyet fenn kell tartani a jövőben is, noha alaposabban meg kell vitatni a tagállamokkal a szakértői csoportok értekezletein.
- Ezt a logikát egyszerűbbé és eredményorientáltabbá kellene tenni, hogy világosan látható legyen, melyik intézkedés vagy fellépés melyik célkitűzéshez járul hozzá, és hogy ezt hogyan mérik.

3.2. Közös mutatók

A CMES működésének ezen értékelésekor a következő problémák vetődtek fel:

- A közös mutatók pontos meghatározását és az azok felhasználásának módjáról szóló tájékoztatást tartalmazó munkadokumentumot csak a programozási folyamat egy meglehetősen késői szakaszában bocsátották rendelkezésre. Ez félreértésekhez vezetett egyes tagállamokban, és néhány operatív programot különböző módszerekkel dolgoztak ki az elérni kívánt eredményekre vonatkozó célértékeket illetően.
- Az eredménymutatók az ETHA konkrét célkitűzéseihez kapcsolódnak. A tagállamoknak lehetőségük volt kinyilvánítani, hogy egy adott konkrét célkitűzéshez tartozó egyes eredménymutatók „nem értelmezhetők” adott konkrét célkitűzés vonatkozásában. Ezt a lehetőséget széles körben alkalmazták, nem csak kivételként. Ugyanakkor, mivel az ETHA minden konkrét célkitűzésére egynél több

[29] A CPR 9. cikke. Az ETHA a 3., 4., 6. és 8. tematikus célkitűzéshez járul hozzá.

eredménymutató vonatkozik, még mindig lehetőség van az operatív programoknak az ETHA adott konkrét célkitűzéséhez való hozzájárulásának mérésére.

- A tagállamoknak lehetőségük volt arra is, hogy saját mutatóikat használják ahelyett, hogy a közös listáról választanák ki őket, aminek következtében egyes eredményeket nem lehet megfelelően figyelembe venni a jelentéstételkor, sem uniós szinten összesíteni.
- Néhány intézkedést alig fedett le közös eredménymutató (pl. az innovációval kapcsolatos intézkedések) és a hatások érvényesüléséhez szükséges időt nem mindig vették megfelelően figyelembe (pl. az innovációnak köszönhető nettó nyereség növekedése). Ez azt eredményezheti, hogy az ETHA bizonyos jelentős hatásait adott esetben figyelmen kívül hagyják.
- Egyes mutatókat hányadosokban[30] fejeznek ki, ezek számítása nehézkes operatív szinten, összesítésüknek pedig nincs értelme.

Ajánlások:

- Az eredménymutatókat mindig abszolút számban kellene megadni a monitoring során, ideértve a célértékeket és alapértékeket. Mivel az ETHA eredménymutatók az ETHA kedvezményezettjeitől származó, a művelet előtti és utáni adatokra támaszkodnak, a hányadosokat, százalékos arányokat és kétértelmű aritmetikai jeleket kerülni kell, mivel hibákat generálhatnak. A nettó nyereség növekedését például előtte-utána értékekkel kellene kifejezni, nem a százalékos arány emelkedésével.
- A programozási gyakorlat megkezdése előtt a Bizottságnak módszertani keretet kell biztosítania a tagállamok számára a mutatók meghatározásáról és a célértékek megállapításához használandó számítási módszerekről.
- Ahhoz, hogy átfogó képet lehessen adni az alapok felhasználásáról és hogy el lehessen végezni egy hasznos, uniós szintű összesítést, a közös mutatóknak valamennyi beruházást le kellene fedniük.
  A tagállamok számára ugyanakkor rugalmasságot kell biztosítani a nemzeti szinten használni tervezett kiegészítő mutatók alkalmazását illetően.

3.3. A finanszírozásra kiválasztott műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys)

Az Infosys értékes eszköz az irányító hatóságok számára, mivel „kijelzőként” használható a végrehajtás előrehaladásának ellenőrzésére. A Bizottság számára is hasznos, mivel tájékoztat az ETHA eredményeiről, jóval azelőtt, hogy az eredménymutatók első értékeiről sokatmondó jelentés készülne. Kifejezetten hasznavehető eszköz a tagállamok számára a 2018-tól

[30] Például: „A kiegyensúlyozatlan flották tekintetében bekövetkezett változás” vagy „A nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás”. Mindkét mutató esetében szükség van számításra és alaphelyzetre.

kezdődő értékelések során, mivel garantálja majd, hogy alapvető, de megbízható adatok álljanak az értékelők rendelkezésére.
Az Infosysszel kapcsolatos problémák a következők:

- Az Infosys-jelentésekben nem lehet megkülönböztetni a szándékosan üresen hagyott mezőket a gondatlanságból mellőzöttektől, mivel az Infosys felépítése nem tette lehetővé a „nem értelmezhető" megjegyzést egyes mezőkre válaszul.
- Az alapérték a mutató művelet megkezdése előtti értéke (pl. a meglévő teljes munkaidős egyenértékek száma egy kkv-nál), és hivatkozási pontot jelent, amelyhez mérni lehet az előrehaladást. Az alapértékek nem állnak rendelkezésre az Infosys-jelentésekben, annak ellenére, hogy az irányító hatóságok mindig bekérik a pályázóktól, hogy értékelni tudják a finanszírozásra szánt pályázatokat, továbbá a nemzeti monitoringrendszer kötelező elemei[31].
- Az Infosys a finanszírozásra pályázóktól megköveteli, hogy becsüljék meg, milyen eredményt érnek majd el a műveletükkel. E becslést az irányító hatóság ellenőrzi a projekt lezárulását követően. Az irányító hatóságok módszertani támogatásban részesülnek e második lépés vonatkozásában, hogy garantált legyen a validálás megbízhatósága.

Ajánlások:

- Az Infosyst a jövőben is fenn kell tartani, mivel nagyon értékes információkkal szolgál, egyúttal csak korlátozott adminisztratív ráfordítást igényel a tagállami közigazgatási szervektől.
- Az alapértékeket ismertetni kell az Infosys-jelentésekben.
- A felhasználók számára lehetővé kell tenni, hogy a „nem értelmezhető" bejegyzést is használhassák, adott esetben magyarázó megjegyzés kíséretében.

3.4. Éves végrehajtási jelentés

Az Infosystől eltérően az éves végrehajtási jelentést az SFC-n keresztül nyújtják be, strukturált munkafolyamat részeként, és azt a Bizottságnak el kell fogadnia. E jelentések Bizottság általi értékelésekor különböző kérdések merülhetnek fel, ami jelentős késedelemhez vezethet. Közelebbről: nem lehetnének ellentmondások az Infosysben átadott alábontott információk és az éves végrehajtási jelentésben foglalt összesített értékek között, mivel mindkét jelentés ugyanazt az időszakot fedi le.

Az éves végrehajtási jelentésből származó legfontosabb információkat valamennyi esb-alap tekintetében nyilvánosságra hozzák a nyílt hozzáférésű adatok portálján, amelyet a Bizottság

[31] A 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletben előírtak szerint.

működtet, hogy biztosítsa ezen alapok felhasználásának átláthatóságát[32]. Az ETHA végrehajtásával kapcsolatos pénzügyi adatok csak évente állnak rendelkezésre az éves végrehajtási jelentésben, míg a Bizottság évente háromszor kap tájékoztatást az ERFA, az ESZA és az EMVA működéséről. A nyílt hozzáférésű adatok portálján közzétett információ tehát sokkal naprakészebb ezen alapok tekintetében, mint az ETHA-t illetően.

Ajánlások:

- Útmutatót kell rendelkezésre bocsátani, amely segíti a tagállamokat a jelentéstételben.
- Biztosítani kell az Infosys és az éves végrehajtási jelentések nagyobb komplementaritását.
- A pénzügyi végrehajtással kapcsolatos jelentéstételt össze kell hangolni az alapok között.

3.5. Értékelési terv

Az értékelési tervek terjedelme, részletessége és minősége változó, és gyakran csak a minimálisan előírt információt tartalmazzák. Az irányító hatóságok az operatív programok más szakaszaihoz rendeltek prioritást, az értékelési terveken gyakran átsiklottak és gyorsan szövegezték meg őket. Az értékelésekre elkülönített költségvetés jelentős eltéréseket mutat, és a problémakezelés arányosságát tükrözi: a számos régióval rendelkező tagállamok jelentősen több költségvetést rendeletek értékelési célokra, mint azok a tagállamok, amelyeknek csak kisebb léptékű az ETHA operatív programjuk és csak kisebb regionális egységekkel rendelkeznek vagy nem rendelkeznek ilyenekkel.

Ajánlások:

- Az operatív programban foglalt értékelési tervnek csak az értékelési folyamat irányítására kellene hangsúlyt fektetnie, alapvető időbeli ütemezésről és tájékoztató erőforrás-elosztásról gondoskodnia.
- A rugalmasság megtartása és az OP-k számos módosításának elkerülése érdekében a részletesebb tervezést későbbi szakaszra kell hagyni, és a monitoringbizottság által elfogadott, naprakész terveket felhasználni, mint más esb-alapok esetében.

[32] A nyílt hozzáférésű adatok portálja olyan weboldal, amelyen grafikusan ábrázolják az esb-alapok végrehajtásával kapcsolatos legfontosabb információkat. Az ezen ábrákhoz használt minden adathalmaz letölthető és felhasználható a nyilvánosság számára. Lásd:https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

3.6. Értékelések

2017 áprilisában a tagállamok többsége még nem kezdte meg az értékelést, mivel úgy vélték, a végrehajtás szintje túlságosan alacsony ahhoz, hogy alapul szolgáljon a lényegi értékelési eredmények számára. Ezért még korai következtetéseket levonni a CMES ezen alkotóeleméről.

Az előzetes értékelés folyamatát az operatív program mutatja be, de meglehetősen összegző módon, amit esetleg javítani kell. Az előzetes értékelést végző csoportokat általában nem vonták be az OP-k tárgyalási fázisába vagy véglegesítésébe, és nem értékelhették az OP-k végleges változatát sem.

Az ETHA értékelésével kapcsolatos sajátos probléma olyan értékelőket találni, akik megfelelő szakértelemmel rendelkeznek mind a halászat, mind az értékelési módszerek terén: e szakértelem csak olyan magánszemélyek csoportjában lelhető fel, akik egymást kiegészítő készségekkel rendelkeznek.

Emellett a tagállamoknak útmutatásra van szükségük az eredményesség vagy a hatások értékelésében. Ez különösen akkor lesz fontos, amikor a Bizottság az utólagos ellenőrzést végzi, amelynek megbízható nemzeti értékelésekre kell épülnie.

Ajánlások:

- Az előzetes értékelésről szóló útmutatónak részletesebbnek kell lennie, abba bele kell foglalni az előzetes értékelést végzők OP véglegesítésében betöltött szerepének meghatározását.
- A tagállamoknak törekedniük kell a szükséges szakértelem különböző típusainak az értékelők eseti csoportjaiban történő kombinálására.
- Az értékelés módszertani keretét sürgősen rendelkezésre kell bocsátani.

3.7. Eredményességmérési keret

Az eredményességmérési keret kimeneti mutatóit körültekintően kell meghatározni, hogy elkerülhetők legyenek a félreértések: a kimeneti mutatók különösen a bizonyos intézkedések keretében kiválasztott műveletek száma, amely számot külső tényezők is befolyásolhatnak.

A pénzügyi mutatók tekintetében használt számítási módszereket a CPR határozza meg, de a tagállamok részéről számos kérdés merült fel. Ezek valószínűleg a különböző alapok által alkalmazott terminológia és jelentéstételi módszerek tekintetében fennálló eltéréseket juttatják kifejezésre.

Ajánlások:

- A pénzügyi mutatóknak hasonlóknak kell lenniük, és összehasonlíthatónak az összes esb-alap között.

- A kimeneti mutatók alkalmazását megfelelőbben kell értékelni.
- Hasznos lehetne az eredményességmérési keret magyarázatokkal történő kiegészítése.

4. Következtetés: megvalósulnak-e majd a CMES célkitűzései?

E helyzetfelmérő jelentés arra mutat rá, hogy előrelépés történt a CMES négy célkitűzése irányában, de további munkára van szükség ezek teljes körű megvalósításához.

A CMES-t úgy alakították ki, hogy értékelje az ETHA végrehajtásában elért előrehaladást, és támogassa a döntéshozatalt e tekintetben mind nemzeti, mind uniós szinten. A közös mutatók és az új monitoringrendszer alkalmazása nyomán megbízható adatkészletek születtek, amelyek monitoringcélokra, de döntéshozatalra is használhatók. Egy sor kisebb hiányosság és a különböző szinteken felmerülő és a rendszer optimális működését a kezdeti szakaszban akadályozó nehézségek ellenére a problémákat egyenként feltárták és megoldották a tagállamokkal együttműködésben.

A műveletekről szóló, a tagállamok által az Infosys keretében benyújtott kumulatív adatok „kijelzőt" kínálnak, amely lehetővé teszi a Bizottság és a tagállamok számára, hogy jobban nyomon kövessék az ETHA végrehajtásának előrehaladását. Emellett lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy következtetéseket vonjon le az EU és a tengeri medencék szintjén, továbbá a tagállamokon átnyúló szinten, és nagyon hasznosnak bizonyult a döntéshozatal támogatásában.

A CMES jelenlegi kialakítása hasznos adatokkal szolgál annak értékeléséhez, hogy mennyiben járult hozzá a halászati ágazat fejlődéséhez és az EU 2020 tematikus célkitűzésekben megnyilvánuló célkitűzéseihez. Ugyanakkor további kutatásra és elemzésre lehet szükség, ha azt kell értékelni, hogy az ETHA mennyiben járult hozzá a közös halászati politika vagy a tengerpolitika prioritásaihoz, köztük a kirakodási kötelezettség végrehajtásához vagy a tengeri hulladék elleni küzdelemhez. A költséghatékonyságra és az arányosság iránti szükségletre tekintettel segítséget jelentene, ha a jövőbeni CMES tartalmazna olyan mutatókat, amelyek szorosabban összefüggenek ezekkel a szakpolitikákkal.

A Bizottság és a tagállamok részvételével zajló közös tanulási folyamat előmozdításának célkitűzése az első naptól a rendszer kialakításának középpontjában áll. Minden alkotóelemet széles körben megvitattak a tagállamokkal, és létrejött a FAME támogatási egysége, hogy ezt a dimenziót erősítse.

Végezetül az értékeléseket még nem véglegesítették az ETHA végrehajtásának késedelme miatt. Jelenleg olyan munkadokumentum készül, amely útmutatással és magyarázatokkal szolgál a tagállamoknak 2018-tól megkezdendő értékeléseikhez. A közös mutatók és az Infosys-adatok bizonyára nagy segítséget fognak jelenteni abban, hogy a közeljövőben megbízható értékelések szülessenek.