EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.6.2022
COM(2022) 284 final

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

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

**Lühendid**

| | |
|---|---|
| AIR | rakendamise aastaaruanne |
| ÜKP | ühine kalanduspoliitika |
| CMES | ühine seire- ja hindamissüsteem |
| CPR | ühissätete määrus |
| DG MARE | merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat |
| EMKF | Euroopa Merendus- ja Kalandusfond |
| EMKVF | Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond |
| EL | Euroopa Liit |
| FAME | kalanduse ja vesiviljeluse seire ja hindamine |
| IMP | integreeritud merenduspoliitika |
| MA | korraldusasutus |
| MEF | seire- ja hindamisraamistik |
| OP | rakenduskava |
| SWOT | tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud |

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË – Telefon: +32 229-91111
Kabinet: J-99 01/028 - Kabinet: J-99 01/028 Telefon otsevalimisel: +32 229-84666

Sisukord

**1. Sissejuhatus ..... 3**

**2. Ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamine ..... 4**

2.1. EMKFi tegevusloogika ..... 6

2.2. Ühised näitajad ..... 8

2.3. Kumulatiivsed andmed toimingute kohta (Infosys) ..... 9

2.4. Rakendamise aastaaruanded ..... 10

2.5. Hindamine ..... 11

2.6. Tulemusraamistik ..... 13

**3. EMKVFi seire- ja hindamisraamistik ..... 14**

**4. Kokkuvõte ..... 15**

## 1. SISSEJUHATUS

Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF) toetas ELi merendus- ja kalanduspoliitikat aastatel 2014–2020. Fondi kaudu oli kättesaadav kokku 6,4 miljardit eurot, millest 5,96 miljardit eurot haldasid liikmesriigid ja komisjon ühiselt (jagatud eelarve täitmine). Käesolev aruanne käsitleb üksnes eelarve seda osa, mida rakendatakse jagatud eelarve täitmise alusel. Seda eelarve osa kasutatakse säästva kalanduse ja vesiviljeluse soodustamiseks, kalandus- ja vesiviljelustoodete tõhusa ja kestliku turustamise ja töötlemise edendamiseks, kalanduskontrolli tugevdamiseks ja kalavarude majandamise eesmärgil teaduslike andmete kogumise parandamiseks. See aitab rannikukogukondadel mitmekesistada oma sinist majandust ja muuta ELi rannikud ligitõmbavamaks. Samuti toetab see keskkonnakaitset ja veekeskkonna elurikkuse mitmekesistamist.

Jagatud eelarve täitmise raames rahastatavate EMKFi toimingute jälgimiseks loodi ühine seire- ja hindamissüsteem[1]. Süsteem aitab registreerida ja jälgida nende toimingute saavutusi. Sellega tagatakse avaliku sektori vahendite kasutamise läbipaistvus ja see võimaldab hinnata EMKFi toetust. Ühise seire- ja hindamissüsteemi aluseks on komisjoni ja liikmesriikide vahelise pideva dialoogi, tegevuse jätkamise, toetamise ja kogemuste jagamise raamistik. Selle raamistiku eesmärk on tagada ühised ja võrreldavad andmed, mida saab koondada ja analüüsida erinevate kriteeriumide alusel kõigi liikmesriikide arvestuses.

Tegemist on teise Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatava aruandega ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamise kohta. Selles keskendutakse eelmisest aruandest[2] alates toimunud arengule, antakse ülevaade rakendamise käigus saadud kogemustest ning vaadeldakse, kuidas neid kogemusi on aastateks 2021–2027 Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi (EMKVF) raamistiku väljatöötamisel arvesse võetud[3]. Aruandes ei esitata üksikasju EMKFi saavutuste kohta. Need on esitatud EMKFi rakendamisaruannetes, mis on kättesaadavad merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi veebisaidil[4].

Nagu on sätestatud EMKFi määruse artiklis 108, on ühise seire- ja hindamissüsteemi eesmärgid järgmised:

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

---

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määruse (EL) nr 508/2014 (Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011) (EMKFi määrus) artikkel 107.

2 Nagu nõutud kooskõlas EMKFi määruse artikli 107 lõikega 4. Esimene aruanne avaldati 2018. aastal (COM(2018) 48 final).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1139, millega luuakse Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond ja muudetakse määrust (EL) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en.

Nende eesmärkide saavutamiseks hõlmab ühine seire- ja hindamissüsteem järgmist[5]:

1) tegevusloogika, millega selgitatakse, kuidas prioriteedid, erieesmärgid ja meetmed üksteist mõjutavad[6];
2) ühiste näitajate kogum[7];
3) kumulatiivsed andmed rahastamiseks valitud toimingute kohta[8];
4) rakenduskavade rakendamise aastaaruanded[9];
5) hindamiskavad[10];
6) eel- ja järelhindamised ning kõik muud EMKFi programmidega seotud hindamised[11] ning
7) tulemuslikkuse hindamine[12].

Neid aspekte on üksikasjalikult kirjeldatud eelmises aruandes EMKFi ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamise kohta[13]. **Käesolevas aruandes keskendutakse uutele aspektidele, mis on ilmnenud pärast viimast aruannet.**

## 2. ÜHISE SEIRE- JA HINDAMISSÜSTEEMI RAKENDAMINE

Kõiki 1. osas kirjeldatud aspekte arutati liikmesriikidega EMKFi eksperdirühma koosolekutel[14]. Komisjon kasutas neid koosolekuid selleks, et töötada välja ühist seire- ja hindamissüsteemi toetav delegeeritud ja rakendusmääruste raamistik. Seda osaluspõhist lähenemisviisi jätkati kogu programmitöö perioodi vältel, kaasates korraldusasutused ühise seire- ja hindamissüsteemi edasiarendamisse ja tugevdamisse, jagades parimaid tavasid ja tegeledes ühiste probleemidega. See tagas ühise vastutuse süsteemi eest ja selle omaksvõtu ning aitas korraldusasutustel ja komisjonil saada vajalikud teadmised ja vahendid seire ja hindamiste tegemiseks.

Tagamaks, et liikmesriigid kohaldavad ühist seire- ja hindamissüsteemi järjepidevalt, lõi komisjon tehnilise toe üksuse, mida tuntakse FAME (kalanduse ja vesiviljeluse seire ja hindamine) nimetuse all[15]. Seda tugiteenust osutas programmitöö perioodi seitsme aasta jooksul välistöövõtja. Korraldusasutustelt koguti tagasisidet, kogemusi ja teadmisi ning neid arendati koos FAME tugiüksusega. FAME koostatud töödokumendid ja aruanded on

---

5 Loetletud komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1014/2014 artiklis 1.

6 EMKFi määruse artikli 18 lõike 1 punkt a ja artikkel 116.

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

8 EMKFi määruse artikli 97 lõike 1 punkt a (Infosysi aruanne).

9 EMKFi määruse artikkel 114, millega täiendatakse 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) (ühissätete määrus) artiklit 50.

10 EMKFi määruse artikkel 115 koostoimes ühissätete määruse artikliga 56.

11 EMKFi määruse artiklid 115, 116 ja 117 koostoimes ühissätete määruse artiklitega 55, 56 ja 57.

12 Ühissätete määruse artikli 21 lõige 1.

13 COM(2018) 48 final.

14 Koosolekute dokumendid ja aruanded on kättesaadavad aadressil https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

15 Lisateave tugiüksuse FAME kohta on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

kättesaadavad Europa portaali asjaomasel veebilehel[16]. FAME aitas komisjonil ja liikmesriikidel töötada välja, rakendada ja analüüsida kõiki käesolevas peatükis esile toodud aspekte.

[16] https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

**Millist teavet annab ühine seire- ja hindamissüsteem EMKFi kohta?**

Ühine seire- ja hindamissüsteem ühendab omavahel mitmest allikast pärit seire- ja hindamisteabe. Teabe iga rahastatud tegevuse kohta võib ühendada taustateabega liikmesriikide olukorra kohta ja väliste andmebaasidega, näiteks ühise laevastikuregistriga.

- Ühised tulemusnäitajad annavad kõrgeima tasandi teavet. Näiteks säilitati tänu EMKFi toetusele rannikukogukondades kalandus-, vesiviljelus- ja töötlemissektoris 31 594 töökohta.
- Kulusid saab hinnata EMKFi määruse nende meetmete alusel, mille jaoks kõnealused rahalised vahendid on eraldatud. Näiteks eraldati ligikaudu 33 % EMKFi kogurahastamisest elurikkust toetavatele meetmetele (1,637 miljardit eurot).
- Esitada võib ka üksikasjalikuma analüüsi sektorite kaupa. Näiteks sai EMKFist toetust 13 123 laeva. Umbes 25 % EMKFi kuludest laevadele eraldati väikesemahulise rannapüügi sektori laevadele (124 miljonit eurot).

Kõigi nende näidete kohta saab omakorda esitada teabe liikmesriikide kaupa. Arvud kajastavad EMKFi rakendamise olukorda 31. detsembri 2020. aasta seisuga. Täpsemad üksikasjad ja näited on esitatud EMKFi rakendamisaruannetes merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi veebisaidil[174].

### 2.1. EMKFi tegevusloogika

Tegevusloogikaga kirjeldatakse, kuidas poliitilised otsused, võetud meetmed ja soovitud tulemused üksteist mõjutavad. See on seire ja hindamise tugisammas, mis algab poliitiliselt tasandilt ning jätkub konkreetsete programmide ja toimingute tasandil.

EMKFi määruse artiklis 5 on sätestatud selle ELi tasandi eesmärgid. Poliitilisel tasandil on need jaotatud ELi prioriteetideks ja erieesmärkideks, mis on sätestatud EMKFi määruse artiklis 6. Iga EMKFi rakendav liikmesriik[18] koostab rakenduskava. Rakenduskavas käsitletakse asjaomase liikmesriigi toetusvajadusi, valides need välja 51 meetme hulgast. Liikmesriigid analüüsivad vajaduste kindlakstegemiseks oma tugevaid ja nõrku külgi, võimalusi ja ohte (SWOT). See analüüs võimaldab neil otsustada asjakohaste meetmete ja nende põhjalikkuse üle. Liikmesriigid valivad ka asjakohased tulemus- ja väljundnäitajad ning kehtestavad finants-, väljund- ja tulemusnäitajate sihtväärtused ja vahe-eesmärgid. Neid kasutatakse edusammude jälgimiseks ja hindamise hõlbustamiseks. Rakenduskavad kiidab heaks komisjon. Liikmesriigid võivad kogu rakendusperioodi jooksul rakenduskavu muuta, et võtta arvesse muutuvaid vajadusi pärast seda, kui komisjon on rakenduskava heaks kiitnud.

Tegevusloogika kavandati eelnevalt kindlaksmääratud struktuurina, et võtta arvesse kõigi liikmesriikide vajadusi. Rakendamise käigus selgus siiski, et paindlikum lähenemisviis toimiks paremini. Mõned aspektid, näiteks ELi prioriteedid, toimisid hästi. Need

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_en.

18 Kõik liikmesriigid, v.a Luksemburg.

lihtsustasid andmete koondamist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tasandil[19]. Muud aspektid, nagu valdkondlikud eesmärgid[20] (st andmete koondamine kõrgemal tasandil, mis hõlmab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 11 investeerimisprioriteeti), osutusid EMKFi suhtes vähetähtsaks, kuna selle eelarve on sellise tasandi analüüsi jaoks suhteliselt väike.

Mõnel juhul muutsid EMKFi tegevusloogika aspektide vahelised jäigad seosed töö raskeks. Seosed ELi prioriteetide ja meetmete vahel loodi EMKFi määrusega. Määruses piiritleti mõned meetmed väga kitsalt. Näiteks jagati selles vesiviljelusse tehtavad tootlikud investeeringud 11 kategooriasse. Tegelikkuses leiti, et liikmesriigid ei kasutanud selliseid kitsalt määratletud meetmeid hästi. Nad eelistasid eraldada rahalisi vahendeid üldisemate meetmete raames, mis hõlmasid samu eesmärke.

Komisjoni delegeeritud määrusega (EL) nr 1014/2014[21] loodi seos ELi prioriteetide ja ühiste tulemusnäitajate vahel. Meetmete rakendamist liikmesriikides võetakse tulemusnäitajates arvesse. Punktis 2.2 kirjeldatakse üksikasjalikult rakenduskava rakendamise käigus tehtud tähelepanekuid ühiste tulemusnäitajate kohta.

Rakendamise ajal tuli analüüsida, kuidas EMKFi meetmed ja iga meetme raames toetatavate toimingute laad aitasid saavutada ühise kalanduspoliitika eesmärke. Selleks töötati seminaridel välja sihtotstarbelised meetodid, kasutades tehnilisi eksperditeadmisi. Analüüsi lihtsustas üksikasjalike tegevustasandi andmete kättesaadavus. Näiteks leiti, et 11 EMKFi meetme raames rakendatud toimingud (nt innovatsioon artikli 47 alusel, tootmisega seotud investeeringud vesiviljelusse vastavalt artikli 48 lõike 1 punktidele a–d ja f–h ning vesiviljeluse keskkonnateenused artikli 54 alusel) aitasid saavutada ühise kalanduspoliitika eesmärki edendada kestliku vesiviljelustegevuse arendamist. Seda liiki analüüs näitas iga toimingu kohta üksikasjaliku teabe olemasolu selget väärtust.

**Näide: seos ELi prioriteetide, erieesmärkide, meetmete ja tulemusnäitajate vahel**

ELi 1. prioriteedil (keskkonnasäästliku, ressursitõhusa, uuendusliku, konkurentsivõimelise ja teadmistel põhineva kalanduse edendamine) on kuus erieesmärki.

Igal erieesmärgil on omad meetmed. Näiteks püügitegevuse püsiv lõpetamine ja kalapüügivõimaluste eraldamise süsteemide toetamine on meetmed (vastavalt EMKFi määruse artiklid 34 ja 36), mis aitavad saavutada ELi 1. prioriteedi 3. erieesmärki (püügivõimsuse ja olemasolevate püügivõimaluste vahel tasakaalu tagamine).

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_et.

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/et/policy/what/glossary/t/thematic-objectives.

21 Komisjoni 22. juuli 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 1014/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 508/2014 (Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011) seoses Euroopa Merendus- ja Kalandusfondist rahastatavate toimingute suhtes kohaldatava ühise seire- ja hindamissüsteemi sisu ja struktuuriga (ELT L 283, 27.9.2014, lk 11).

| |
|---|
| 3. erieesmärgi suhtes kohaldatakse järgmisi ühiseid tulemusnäitajaid: tulemusnäitaja 1.3 (puhaskasumiga seotud muutused) ja tulemusnäitaja 1.6 (tasakaalustamata laevastikega seotud muutused (%)). |

Seire- ja hindamisandmete esitamise viis on kooskõlas kirjeldatud tegevusloogika struktuuriga. Andmed esitatakse kolmes peamises vormis:

- kumulatiivsed andmed toimingute kohta (Infosys), mis esitatakse igal aastal märtsi lõpus;
- rakendamise aastaaruanded, mis esitatakse igal aastal mai lõpus, ning
- hindamised, mis on tehtud enne programmitöö perioodi, selle ajal ja pärast seda.

Neid andmeid arvestatakse ühiste tulemusnäitajate kogumis, mis on üks peamine vahend EMKFi saavutuste näitlikustamiseks.

### 2.2. Ühised näitajad

Üldiselt andsid EMKFi ühised näitajad hea aluse selle rakendamisel tehtud edusammude jälgimiseks. Näitajate väärtused esitatakse avalikult juurdepääsetavas avatud andmete portaalis[22]. Allpool on esitatud näitajate kohta tehtud tähelepanekud.

- Taustanäitajad on SWOT-analüüsiks ja liikmesriikide vajaduste kindlaksmääramiseks väga olulised. Nende lisamine aruandlusse ei andnud edusammude jälgimisel siiski mingit kasu.
- Kõige usaldusväärsem väljundnäitaja oli toimingute arv. See lihtsustas programmitööd ja aruandlust ning seda saab oluliselt parandada, ühendades selle muude toimingu tasandi andmetega.
- Mõned näitajad olid keerulised ja neid oli raske kasutada andmete puudumise või selle tõttu, et liikmesriikide vahel esines erinevusi andmete kogumises (näiteks näitajate „soovimatu püügiga seotud muutused“ ja „kalapüügi kütusetõhususega seotud muutused“ nii positiivsete kui ka negatiivsete muutuste positiivseks lugemine).
- Mõned näitajad ei olnud EMKFi keskmise pikkusega perioodi otsese mõju kajastamiseks täielikult sobivad. Selle asemel olid need rohkem suunatud ühise kalanduspoliitika mõju käsitlemisele, sõltumata EMKFist (näiteks näitaja „soovimatu püügiga seotud muutused“ või „merekaitsealade pindala muutused“).
- Korraldusasutused vältisid keerukamaid näitajaid. Sellised näitajad märgiti sageli rakenduskava tasandil mittekohaldatavaks või lihtsalt ei antud neist konkreetsete toimingute tasandil aru.
- Sageli esines mitmesuguseid aruandlusvigu. Enamik neist oli tingitud näitajate määratluste väärast tõlgendamisest ja erinevatest andmekogumistavadest. Määratlusi täpsustati ja täiendati kogu rakendusperioodi jooksul, ajakohastades korrapäraselt näitajate määratlusi käsitlevat töödokumenti[23]. Muud vead tekkisid ebatäpsuse tõttu mõõtühikutes, näiteks märgiti lihtsalt „euro“ asemel „tuhandetes eurodes“. Need vead avastati ja parandati aruandluses ja programmitöö käigus ning läbivaadatud määratluste abil, et parandada määratluste kasutamist.

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

[23] FAME, „Working paper on definitions of EMFF common indicators“, https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

- Liikmesriikidel oli võimalus esitada kavapõhiseid tulemusnäitajaid. Nende väärtus väljaspool asjaomase liikmesriigi aruandlust oli piiratud, kuna neid ei olnud võimalik ELi tasandil koondada.
- Tegelikkuses leiti, et ainult teatavate meetmete raames kindlaks määratud ja kasutamiseks ettenähtud ühised tulemusnäitajad võisid olla teiste meetmete puhul kasutamiseks sama sobivad. Rakendamise käigus saadud kogemused näitasid, et paindlikum struktuur oleks toiminud paremini.

**Näide: kolm EMKFi ühist tulemusnäitajat, mis kajastavad fondi saavutusi aastatel 2014–2020**

1. **EMKFist rahastatud toimingute arv, millega rakendatakse ELi kontrolli-, inspekteerimis- ja jõustamissüsteemi:**

   kavandatud (vastavalt liikmesriikide rakenduskavadele): **954 toimingut**

   rakendatud (vastavalt liikmesriikide rakendamise aastaaruannetele): **615 toimingut**

2. **EMKFist rahastatavate kogukonna juhitud kohaliku arengu algatuste abil loodud uute ettevõtete arv:**

   kavandatud (vastavalt liikmesriikide rakenduskavadele): **750 ettevõtet**

   rakendatud (vastavalt liikmesriikide rakendamise aastaaruannetele): **486 ettevõtet**

3. **Kalandussektoris tänu EMKFi toetusele säilitatud töökohtade arv, mõõdetud täistööajale taandatud töötajate arvuna:**

   kavandatud (vastavalt liikmesriikide rakenduskavadele): **22 473 täistööajale taandatud töötajat**

   rakendatud (vastavalt liikmesriikide rakendamise aastaaruannetele): **17 985 täistööajale taandatud töötajat**

### 2.3. Kumulatiivsed andmed toimingute kohta (Infosys)

Perioodi 2014–2020 aruandlus kehtestati vastavalt EMKFi määruse artikli 97 lõikele 1. Tänu sellele saadi tunduvalt paremaid andmeid kui eelmisel perioodil 2007–2014 Euroopa Kalandusfondi (EKF) kohta. Siiski kulus aega, et luua kõigis liikmesriikides süsteemid, mis olid ühildatavad ja andmete koondamiseks piisavalt usaldusväärsed, näiteks tehes kindlaks ja kõrvaldades sellised ühikuvead nagu „euro“ „tuhandetes eurodes“ asemel. Tugiüksus FAME koostas süsteemide loomiseks mitu töödokumenti ja töötas välja toetavad IT-vahendeid. IT-vahendid töötati välja selleks, et vähendada aruandlusvigu ja lühendada aega, mis kulub andmete parandamiseks ja viimistlemiseks, enne kui neid saab analüüsimiseks kasutada.

Infosys pakub hästi struktureeritud, ühtset ja järjepidevat viisi andmete registreerimiseks. Tänu sellele saab süsteemi kasutada liikmesriikide tasandil edusammude jälgimiseks,

hindamiseks ja võrdlemiseks. ELi koondtasandil on sellest saanud hindamatu vahend aruandluse ja otsuste tegemise tarbeks usaldusväärsete andmete esitamiseks.

**Millist teavet annab Infosys projekti kohta?**

Toimingu tasandil salvestatud andmed aitavad komisjonil mõista sellega seotud lugu. Näiteks Almería (Hispaania) kalur, kes tegutseb mikroettevõtjana, rakendab EMKFi toimingut, mis on seotud mitmekesistamise ja uut liiki sissetulekutega, arendades oma laeval avamere kalandusturismi. Laeva saab identifitseerida kalalaevastiku registrinumbri abil, mis annab teavet laeva suuruse, mootorivõimsuse, klassi ja peamiste püügivahendite kohta.

Esitatud on toimingu algus- ja lõppkuupäev. Esitatud on toimingu kogukulu ja rahastamise üksikasjad. Näiteks pool rahalistest vahenditest saadakse EMKFi eelarvest ning ülejäänu on kombinatsioon riigi ja erasektori rahalistest vahenditest.

Majandustegevuse kohta on esitatud ühise statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) kood, mis näitab toiminguga hõlmatud kohalikku piirkonda. Andmed võivad näidata ka toimingu olulisust kalandussektoris soolise võrdõiguslikkuse edendamisel.

Toimingut rakendatakse EMKFi määruse artikli 30 („Mitmekesistamine ja uut liiki sissetulekud“) alusel. Tulemust mõõdetakse ühise näitajaga „puhaskasumiga seotud muutused“.

EMKFi määruse artikli 97 kohaselt peavad korraldusasutused esitama komisjonile kumulatiivsed andmed rahastamiseks valitud toimingute kohta. Iga aasta märtsi lõpus esitatavad andmed hõlmavad rakendamist kuni eelmise kalendriaasta lõpuni. Sarnaselt varasemate rahastamisvahendite (Kalanduse Arendusrahastu ja EKF) aruandlussüsteemidega on selle aruandlussüsteemi üldine nimetus Infosys.

Infosysi aruandluse kaudu toimingu tasandil esitatud andmete üksikasjalikkus on EMKFile ainuomane. Kahes rakendusmääruses[24] on esitatud üksikasjad nõutavate andmete ja andmebaaside struktuuri kohta. Andmetes kirjeldatakse edusamme ja saavutusi toimingu tasandil, võttes arvesse kohapeal toimuvat. Andmed sisaldavad põhiteavet toetusesaaja (nt ettevõtja suurus või sugu) ja toimingu (tegevuse liik, eelarve, asjaomaste kalurite arv, kogu asjaomane ala jne) kohta. Korraldusasutuste ja toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks on suurem osa Infosysi andmetest pärit teabest, mis on juba salvestatud konkreetsete toimingute andmete registreerimise ja säilitamise nõuete täitmiseks loodud riiklikes andmebaasides.

### 2.4. Rakendamise aastaaruanded

EMKFi määruse artikli 114 ja ühissätete määruse artikli 50 kohaselt tuleb iga rakenduskava rakendamise aastaaruanne edastada komisjonile iga aasta 31. maiks. Rakendamise aastaaruannetes antakse ülevaade rakenduskavade rakendamise peamistest saavutustest ja probleemidest. Nagu Infosys, hõlmavad ka rakendamise aastaaruanded rakendamist kuni eelmise kalendriaasta lõpuni. Komisjon ja liikmesriigid kasutavad

[24] Komisjoni rakendusmäärused (EL) nr 1242/2014 ja (EL) nr 1243/2014.

rakendamise aastaaruannete rakendamise ülevaadet saavutatud tulemuste läbivaatamiseks ja teevad vajaduse korral kohandusi.

Rakendamise aastaaruanded annavad kahte liiki teavet: kvalitatiivne teave, milles kirjeldatakse peamisi saavutusi ja probleeme, ning kvantitatiivne teave, mis hõlmab tabelina esitatud koondandmeid. Samuti sisaldavad need soovituslikku eraldiste jaotust meetme tasandil.

Rakendamise aastaaruanded on väärtuslikud teabeallikad, eelkõige selle kohta, kuidas rakenduskava rakendamine on programmitöö perioodi jooksul edenenud, mis on olnud edukas ning kus esineb raskusi ja probleeme.

Rakendamise aastaaruandes esitatud teave käsitleb rakendamist eelmise aasta detsembri lõpu seisuga. Arvestades aega, mis kulub aruande koostamiseks, esitamiseks ja heakskiitmiseks ning vajalike paranduste tegemiseks, on aruandes esitatud andmed avaldamise ajal tavaliselt umbes üheksa kuud vanad.

Rakendamise aastaaruandeid kasutatakse ka andmete koondamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tasandil ning need tehakse avalikult kättesaadavaks avatud andmete portaalis[25]. Infosysi aga kasutatakse tehnilisema ja üksikasjalikuma analüüsi tegemiseks. Asjaolu, et kvantitatiivsete andmete esitamiseks on kaks eraldi aruandevoogu, on muutnud analüüsi keerulisemaks, kuna saadud andmeid tuleb erinevuste ja vigade avastamiseks võrrelda.

**Millist teavet annab rakendamise aastaaruanne rakendamise kohta?**

Rakendamise aastaaruannetes antakse teavet rakendamiskava rakendamist ja tulemuslikkust mõjutavate probleemide kohta, kirjeldades riigi majandus- ja õiguskeskkonda. See on oluline teave, et komisjon saaks sõnastada tähelepanekud ja teha liikmesriikidega koostööd nende konkreetsete probleemide lahendamiseks, et rakendamist parandada. Aruannetes esitatakse üksikasjad väikesemahulise rannapüügi toetamise kohta, näiteks pea- või abimootorite asendamise või moderniseerimise kohta.

Rakendamise aastaaruannetes kirjeldatakse ka tegevusi, mis on osa rakenduskava hindamiskavast, ja tehakse kokkuvõte tehtud hindamistest. 2017. ja 2019. aasta aruannetes olid erijaotised, milles anti lisateavet kliimamuutustega seotud eesmärkide ning aruka, kestliku ja kaasava majanduskasvu toetamise kohta.

### 2.5. Hindamine

Liikmesriigid tegid eelhindamisi[26], mis olid rakenduskava koostamise aluseks. Need hindamised esitati komisjonile koos rakenduskavadega. Komisjon koostas eelhindamiste kokkuvõtte[27]. Kokkuvõte näitas, et eelhindamise peamine kasutegur oli toetus, mida see

25 https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

26 Ühissätete määruse artikkel 55.

27 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1.

andis SWOT-analüüside tegemisel, rakenduskavade konkreetsete sekkumisvajaduste kindlaksmääramisel ja näitajate eesmärkide kvantifitseerimisel.

Iga rakenduskava sisaldab ka hindamiskava, et tagada korrapärased hindamised ja asjakohased järelmeetmed. Hinnata tuleks EMKFi tulemuslikkust, tõhusust ja mõju[28]. Vähemalt üks kord programmitöö perioodi jooksul tuleks hinnata, kuidas EMKFi toetus on aidanud saavutada iga ELi prioriteedi eesmärke. Neid hindamisi võetakse arvesse EMKFi järelhindamisel, mis peaks valmima 2024. aasta lõpuks[29].

Kõige sagedamini teevad liikmesriigid protsesside ja menetluste hindamisi. Enamik neist olid üles ehitatud nii, et oleks võimalik hinnata protsesside tulemuslikkust ja tõhusust rakenduskava tasandil konkreetsete eesmärkide ja meetmete kaupa. Konkreetsed hindamised hõlmasid näiteks järgmist:

- kogukonna juhitud kohaliku arengu käsitluse rakendamise hindamine;
- kasutusest kõrvaldamise kava kulude-tulude analüüs;
- euroopa homaari V-sälkamise kava hindamine;
- säästva kalapüügi kava hindamine;
- ringluspõhiste vesiviljelussüsteemide hindamine;
- sinise majanduse sektorite mõju hindamine ning
- rahastamisvahendite kasutamise eelhindamine.

Vastavalt rakendamise aastaaruannetes esitatud teabele hindamiste kohta tehti kindlaks kolm peamist tulemust:

- rakenduskava muudatused kooskõlas hindamisel tehtud tähelepanekutega, peamiselt selleks, et jaotada rahalised vahendid ümber vähem huvi pakkuvatelt meetmetelt meetmetele, mille järele oli suurem nõudlus;
- riigisiseste eeskirjade ja menetluste lihtsustamine, ühtlustamine ja kohandamine ning
- Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi (EMKVF) ideede ja programmistruktuuri kavandite väljatöötamine.

Rakendamise aastaaruannete hindamiste kokkuvõte ning kalanduse ja vesiviljeluse seire ja hindamise (FAME) toetamise ja suutlikkuse suurendamise seminarid[30] näitasid, et hindamiste kvaliteet ja ulatus erinesid liikmesriigiti märkimisväärselt. Hindamiste kvaliteet ja ulatus sõltusid suurel määral järgmisest:

- korraldusasutuste korraldus ja nende tulemuslikkus riikliku kava üle järelevalve tegemisel;
- lepinguliste ekspertide asjatundlikkus ning

[28] EMKFi määruse artikkel 115 ja ühissätete määruse artikkel 56.

[29] Ühissätete määruse artikkel 57.

[30] Seminarid, mida korraldati, et aidata korraldusasutustel parandada oma tegevuse kvaliteeti ja põhjalikkust. Näiteks aidati kavandada konkreetsed ja sihipärased hindamisküsimused, mis sobivad tööks kättesaadavate vahendite ja teabega.

- ettevalmistuse tase ja oskusteave
    - hindamise tingimuste kindlaksmääramisel,
    - sobivate hindamisküsimuste koostamisel ning
    - pakkumuste hindamise valikukriteeriumide kindlaksmääramisel.

Liikmesriigid teatasid raskustest hindamisküsimuste arvu ja ulatuse üle otsustamisel, mille tõttu võisid hindamised olla kas liiga üldised või ülemäära suunatud konkreetsele teemale, sõltuvalt olemasolevast ajast ja eelarvest.

**Näited tulemuslikkuse ja rakendamise hindamiste kohta**

2020. aastal korraldas üks liikmesriik tulemuslikkuse ja rakendamisprotsessi hindamise. Tulemuslikkuse hindamisel keskenduti sellele, kui tõhusad olid EMKFi meetmed rakenduskava erieesmärkide ja sihtide saavutamisel. Rakendamisprotsessi hindamisel hinnati EMKFi toetuse rakendamise mehhanismi tulemuslikkust ja tõhusust, arvestades juhtimisstruktuure ja rakendusmeetodeid.

Hindamiste põhjal otsustas liikmesriik jälgida rakenduskava rakendamise eesmärke ja jaotada vahendid ümber meetmetelt, mille eraldist ei kasutata tõenäoliselt täielikult ära, meetmetele, mille järele oli suurem nõudlus. Sellele järgnenud soovitustes soovitati ühtlustada sekkumiste arvu, et muuta haldamine tõhusamaks ja tagada taotlejatele suurem selgus. Samuti soovitati parandada IT-süsteemi ja lihtsustada rakenduskava juhtimise menetlusi, eelkõige võimaldada toetuste võrgupõhist töötlemist.

### 2.6. Tulemusraamistik

Tulemusraamistiku ja selle kohaldamise aluseks rakenduskavade läbivaatamisel on ühissätete määruse artiklid 21 ja 22. Tulemuslikkuse hindamisel uuriti rakenduskavade vahe-eesmärkide saavutamist ELi prioriteetide tasandil, kasutades teavet, mille liikmesriigid olid esitanud 2019. aastal esitatud rakendamise aastaaruannetes.

Iga EMKFi kava puhul võttis komisjon vastu otsused ELi prioriteetide kohta, mille vahe-eesmärgid (finants- ja väljundnäitajad) olid saavutatud. Nendele prioriteetidele eraldati tulemusreserv (st 5–7 % iga prioriteedi eraldisest vastavalt asjaomase liikmesriigi otsusele). Nende prioriteetide tulemusreserv, mille vahe-eesmärke ei olnud saavutatud, jaotati ümber nendele, mille vahe-eesmärgid olid saavutatud.

Tulemusraamistik, eelkõige kavade läbivaatamine, eeldas analüüsi ja otsuste vastuvõtmist. Läbivaatamine andis stiimuli rakendamise parandamiseks, kuid see stiimul ei olnud kuigi tugev. Ebapiisava tulemuslikkuse tagajärjel tuli rahalised vahendid kanda üle ühelt ELi prioriteedilt teisele. See on kooskõlas korraldusasutuse loogilise tegevusega tavaolukorras rakendamise parandamiseks, isegi ilma läbivaatamiseta.

## 3. EMKVFi SEIRE- JA HINDAMISRAAMISTIK

EMKVFi seire- ja hindamisraamistik loodi ELi eelarve tulemusraamistiku osana[31]. Tulemusraamistik hõlmab selliseid mõisteid nagu tulemuslikkuse põhinäitajad, ühtlustatud aruandlus ja kulude jälgimine horisontaalsete aspektide puhul, nagu kliima ja keskkond. Igal fondil on seega kohandatud raamistik. EMKVFi seire- ja hindamisraamistik põhineb EMKFi rakendamisel saadud kogemustel, mida on kirjeldatud 2. osas. Käesolevas osas kirjeldatakse lühidalt seire- ja hindamisraamistiku uusi aspekte. Kõik üksikasjad avaldatakse töödokumendis, mis tehakse kättesaadavaks merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi veebisaidi EMKVFi leheküljel[32].

EMKVFi tegevusloogika on paindlikum kui EMKFi oma. Prioriteete ja erieesmärke on vähem ning EMKFi täpselt kindlaks määratud ja üksikasjalikke meetmeid ei kasutata enam kavandamis- ja seirevahendina. Selle asemel on liikmesriikidel vabadus valida ja kujundada oma konkreetsetele vajadustele kohandatud meetmeid.

Liikmesriikidel on ka vabadus valida oma tegevuse mõju mõõtmiseks kõige sobivamad ühised tulemusnäitajad. Näitajad on sätestatud EMKVFi määruses[33] ning näitajate arvu on vähendatud 35 EMKFi kohaselt näitajalt 22-le (25-le, kui arvestada allnäitajaid). Neid on lihtsustatud ja kirjeldatud viisil, mis peaks kõrvaldama paljud EMKFi näitajatega seotud ebakindlused ja vead.

EMKVFi raames ei esita liikmesriigid rakendamise aastaaruandeid. Selle asemel esitavad nad struktureeritumad ja korrapärasemad kvantitatiivsed andmed, nagu on kirjeldatud 2021.–2027. aasta ühissätete määruses[34]. Nende kvantitatiivsete andmete täiendamiseks esitatakse kaks korda aastas toimingu tasandi rakendamisandmed (Infosys). Korraldusasutuse ja komisjoni iga-aastased koosolekud tulemuslikkuse hindamise teemal annavad võimaluse käsitleda rakenduskava kvalitatiivseid aspekte.

Hindamised on endiselt raamistiku oluline osa. Liikmesriigid peavad hindama oma programme ühe või mitme järgmise kriteeriumi alusel: tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja liidu lisaväärtus[35]. Eesmärk on parandada programmide kavandamise ja rakendamise kvaliteeti. Hindamised võivad hõlmata ka muid asjakohaseid kriteeriume, nagu kaasatus, mittediskrimineerimine ja nähtavus. Raamistikus nähakse ette ka EMKVFi rakendamise vahe- ja lõpphindamine.

2021.–2027. aasta ühissätete määruse artiklis 16 on sätestatud tulemusraamistik. Raamistikus on määratud kindlaks väljund- ja tulemusnäitajate vahe-eesmärgid ja sihtväärtused ning seostatud need erieesmärkidega. See hõlbustab rakendusperioodil fondi tegevuse jälgimist, aruandlust ja hindamist. EMKVFi määruses ei ole ette nähtud tulemuslikkuse hindamist ja sellele järgnevat tulemusreservi eraldamist.

---

31 Kirjeldatud dokumendis COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_en.

33 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus (EL) 2021/1139, millega luuakse Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfond ja muudetakse määrust (EL) 2017/1004.

34 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

35 2021.–2027. aasta ühissätete määruse artikkel 44.

Tabel 1 annab ülevaate kõige olulisematest erinevustest perioodide 2014–2020 ja 2021–2027 vahel. Üldiselt on seiret ja hindamist EMKVFi raamistiku osana lihtsustatud ning see on järjepidevam ja paindlikum kui EMKFi raamistik.

Tabel 1. EMKFi ja EMKVFi seire- ja hindamisraamistike võrdlus

| **Aspekt** | **2014.–2020. aasta ühine seire- ja hindamissüsteem (EMKF)** | **2021.–2027. aasta seire- ja hindamisraamistik (EMKVF)** |
|---|---|---|
| **Sekkumisloogika** | Eelnevalt kindlaksmääratud | Paindlikum ja vähem piiranguid |
| **Prioriteedid** | 6 | 4 |
| **Erieesmärgid** | 17 | 10 |
| **Meetmed** | Kindlaks määratud EMKFi määruses | Meetmeid ei ole kindlaks määratud; liikmesriigid täpsustavad oma meetmete liigid erieesmärgi tasandil (abikõlbmatud meetmed on välja jäetud) |
| **Taustanäitajad** | 53 | Puuduvad |
| **Tulemusnäitajad** | 35, sh allnäitajad | 25, sh allnäitajad |
| **Väljundnäitajad** | 28 | 1 |
| **Toimingu liik** | 160 | 66 |
| **Iga-aastane aruandlus** | Üks kord | Toimingu tasandi andmed: kaks korda; finantsandmed: kolm korda |
| **Hindamiskava** | Jah, rakenduskava osa | Jah, sisedokument |
| **Hindamine** | Eelhindamine 2015. aastal (liikmesriigid), hindamised rakendusperioodil (liikmesriigid), järelhindamine 2024. aastal (komisjon) | Hindamised rakendusperioodil (liikmesriigid), vahehindamine 2024. aastal (komisjon), mõju hindamine 2029. aastal (liikmesriigid), järelhindamine 2031. aastal (komisjon) |
| **Tulemusraamistik** | Lisatud, kuid suuniseid ei esitatud | Lisatud; liikmesriigid said tulemusraamistiku metoodikadokumendi[36] |

*Allikas: FAME, 2021*

## 4. KOKKUVÕTE

Kui 2014. aastal loodi EMKFi ühine seire- ja hindamissüsteem, tagati sellega esimest korda liikmesriikides toimingu tasandil võrreldav aruandlus. Süsteemi aluseks olid eelnevalt kindlaks määratud tegevusloogika ja ühised näitajad. Selle jäik struktuur tekitas mõningaid raskusi, näiteks probleeme, mis olid seotud rahastamise rakendamise meetmete kirjeldamise üksikasjalikkusega, nõuete ja määratluste erineva tõlgendamisega

[36] Tulemusraamistiku metoodikat käsitlev töödokument edastati ja esitati 2021. aasta juunis. Selle eesmärk on hõlbustada programmide heakskiitmist, esitada liikmesriikide programmide sekkumisloogika näidis ja luua alus näitajate valimiseks ning vahe-eesmärkide, sihtväärtuste ja finantskalkulatsioonide täpsustamiseks (ja hilisemaks läbivaatamiseks). Need aspektid võivad olla hilisemas etapis koostatava seire- ja hindamiskava aluseks ning anda programmide koostajatele ja sidusrühmadele suuniseid oma organisatsioonides teadmiste talletamiseks.

liikmesriikides ning sekkumise erineva ulatusega võrreldes teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega. Komisjon on koostöös FAME tugiüksusega teinud pidevalt tööd nende probleemide lahendamiseks. FAME on pakkunud vajalikku tuge, analüüse ja koolitust nii liikmesriikidele kui ka komisjonile. Seminarid, töödokumendid ja sihtotstarbeline toetus põhinesid ühistel kogemustel ning ühtlustasid ja parandasid märkimisväärselt korraldusasutuste suutlikkust koguda andmeid EMKFi tulemuslikkuse kohta, anda selle kohta aru ja seda hinnata. EMKFi rakendamisel saadud kogemused on olnud kesksel kohal sagedasema aruandlusega, ühtsema ja lihtsustatud raamistiku väljatöötamisel ajavahemikuks 2021–2027.