EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.6.14.
COM(2022) 284 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Európai Tengerügyi és Halászati Alap keretében létrehozott közös monitoring- és értékelési rendszer végrehajtásáról

Rövidítések

AIR	Éves végrehajtási jelentés
KHP	Közös halászati politika
CMES	Közös monitoring- és értékelési rendszer
CPR	Közös rendelkezésekről szóló rendelet
DG MARE	Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság
ETHA	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
ETHAA	Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap
EU	Európai Unió
FAME	Halászati és akvakultúra-monitoring és -értékelés
IMP	Integrált tengerpolitika
IH	Irányító hatóság
MEF	Monitoring- és értékelési keret
OP	Operatív program
GYELV	gyengeségek, erősségek, lehetőségek, veszélyek

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË – Tel. +32 229-91111
Office: J-99 01/028 - Office: J-99 01/028Tel. +32 229-84666 (direct line)

Tartalom

1. Bevezetés.....3

2. A CMES végrehajtása.....4

2.1. Az ETHA beavatkozási logikája 6

2.2. Közös mutatók.....8

2.3. A műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys) 10

2.4. Éves végrehajtási jelentések.....11

2.5. Értékelések 12

2.6. Eredményességmérési keret 14

3. Az ETHAA monitoring- és értékelési kerete.....14

4. Következtetés 16

1. BEVEZETÉS

Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) 2014 és 2020 között támogatta az EU tenger- és halászati politikáját. Az alap keretében összesen 6,4 milliárd EUR áll rendelkezésre, amelyből 5,96 milliárd EUR-t a tagállamok és a Bizottság közösen kezelnek (megosztott irányítás). Ez a jelentés csak a megosztott irányítás alá tartozó költségvetésre vonatkozik. Ezt a költségvetést a halászat és az akvakultúra fenntarthatóságának előmozdítására, a halászati és akvakultúra-termékek hatékony és fenntartható forgalmazásának és feldolgozásának támogatására, a halászati ellenőrzés megerősítésére és a halászati gazdálkodásra vonatkozó tudományos adatok gyűjtésének javítására fordítják. Elősegíti, hogy a part menti közösségek diverzifikálják kék gazdaságukat, és hozzájárul az EU tengerparti területeinek vonzóbbá tételéhez. Támogatja továbbá a környezetvédelmet és a vízi környezet biológiai sokféleségének növelését.

Közös monitoring- és értékelési rendszer jött létre az ETHA-ból finanszírozott megosztott irányítású műveletek nyomon követéséhez[1]. A rendszer segít a műveletek eredményeinek rögzítésében és nyomon követésében. Ezáltal biztosítja a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, és lehetővé teszi az ETHA-támogatás értékelését. A CMES alapját a Bizottság és a tagállamok közötti folyamatos párbeszédet, annak karbantartását, támogatását és a tapasztalatok megosztását szolgáló keret képezi. Ennek a keretnek az a célja, hogy közös, összehasonlítható adatokat szolgáltasson, amelyeket különböző kritériumok alapján lehet összesíteni és elemezni a tagállamokban.

Ez a mostani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak benyújtott második jelentés a CEMS végrehajtásáról. A jelentés az előző jelentés óta bekövetkezett fejleményekre összpontosít[2], ismerteti a végrehajtás során levont tanulságokat, és megvizsgálja, hogy ezeket hogyan vették figyelembe az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap (ETHAA) 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó keretének kidolgozásakor[3]. Ez a jelentés nem részletezi az ETHA által elért eredményeket. Ezeket az ETHA végrehajtási jelentései tartalmazzák, amelyek a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság honlapján érhetők el[4].

Az ETHA-rendelet 108. cikke értelmében a CMES céljai a következők:

a) a közös halászati politika (KHP) és az integrált tengerpolitika (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; valamint

---

1 Az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. május 15-i 508/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (ETHA-rendelet) 107. cikke.

2 Az ETHA-rendelet 107. cikkének (4) bekezdésében előírtak szerint. Az első jelentést 2018-ban tették közzé (COM(2018) 48 final).

3 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1139 rendelete (2021. július 7.) az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap létrehozásáról és az (EU) 2017/1004 rendelet módosításáról.

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

d) az ETHA-ból finanszírozott műveletek szilárd, tényalapú, a döntéshozatali folyamatot támogató értékelésének biztosítása.

E célok eléréséhez a CMES a következőket biztosítja[5]:

1. a prioritások, a konkrét célkitűzések és az intézkedések közötti kölcsönhatásokat megjelenítő beavatkozási logika[6];
2. közös mutatók[7];
3. a finanszírozásra kiválasztott műveletekre vonatkozó kumulatív adatok[8];
4. az operatív programokról szóló éves végrehajtási jelentések[9];
5. értékelési tervek[10];
6. az előzetes és utólagos értékelések, valamint az ETHA-hoz kapcsolódó valamennyi értékelési tevékenység[11]; valamint
7. eredményességi felülvizsgálatok[12].

Az ETHA közös monitoring- és értékelési rendszerének végrehajtásáról szóló korábbi jelentés[13] részletesen ismerteti ezeket a szempontokat. **Ez a jelentés a legutóbbi jelentés óta felmerült új szempontokra összpontosít.**

2. A CMES VÉGREHAJTÁSA

Az 1. szakaszban ismertetett szempontok mindegyikét megvitatták a tagállamokkal az ETHA szakértői csoport értekezletein[14]. A Bizottság ezeket az értekezleteket arra használta fel, hogy kidolgozza a CMES-t támogató felhatalmazáson alapuló és végrehajtási rendeletek keretét. Ez a részvételen alapuló megközelítés a programozási időszakban is folytatódott, amelynek során bevonták az irányító hatóságokat a CMES-nek a bevált gyakorlatok megosztása és a közös kérdések megbeszélése révén történő továbbfejlesztésébe és megerősítésébe. Ez biztosította a rendszer tekintetében a kollektív felelősségvállalást és elfogadást, valamint képzési és felkészítési segítséget nyújtott az irányító hatóságok és a Bizottság számára a monitoring- és az értékelési feladatok elvégzéséhez.

Annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok következetesen alkalmazzák a CMES-t, a Bizottság létrehozta a FAME (halászati és akvakultúra-monitoring és -értékelés)

---

5 Felsorolásuk az 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 1. cikkében található.

6 Az ETHA-rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 116. cikke.

7 Az ETHA-rendelet 109. cikke. A közös mutatókat az 1014/2014/EU rendelet melléklete sorolja fel.

8 Az ETHA-rendelet 97. cikke (1) bekezdésének a) pontja (Infosys-jelentés).

9 Az ETHA-rendelet 114. cikke, amely kiegészíti 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 (a közös rendelkezésekről szóló rendelet – CPR) 50. cikkét.

10 Az ETHA-rendelet 115. cikke, összefüggésben a CPR 56. cikkével.

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

12 A CPR 21. cikkének (1) bekezdése.

13 COM(2018) 48 final.

14 Az ülésekről készült dokumentumok és jelentések a https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en honlapon érhetők el.

elnevezésű szakmai segítségnyújtási egységet[15]. A programozási időszak 7 évében egy külső vállalkozó nyújtotta ezt a támogatási szolgáltatást. Visszajelzéseket, tapasztalatokat és ismereteket gyűjtöttek össze az irányító hatóságoktól, és ezeket a FAME támogató egységgel együtt használták fel. A FAME által készített munkadokumentumok és jelentések az Europa weboldalon[16] érhetők el. A FAME segítette a Bizottságot és a tagállamokat az e fejezetben meghatározott szempontok kidolgozásában, végrehajtásában és elemzésében.

[15] További információk érhetők el a FAME-ről a következő weboldalon: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

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

Mit tudhatunk meg az ETHA-ról a CMES révén?

A CMES kombinálja a több forrásból származó monitoring- és értékelési információkat. Az egyes finanszírozott műveletekre vonatkozó információk kombinálhatók a tagállamokban fennálló helyzetre vonatkozó háttér-információkkal, valamint külső adatbázisokkal, például az uniós halászflotta-nyilvántartással.

- A közös eredménymutatók szolgáltatják a legmagasabb szintű információkat. Az ETHA-támogatásnak köszönhetően például 31 594 munkahelyet sikerült megőrizni a part menti közösségekben a halászati, akvakultúra- és feldolgozóágazatokban.
- A kiadásokat az ETHA-rendelet azon intézkedései alapján lehet értékelni, amelyekre kötelezettséget vállaltak. Például az ETHA-ból nyújtott teljes finanszírozás mintegy 33 %-át (1 637 millió EUR) a biológiai sokféleség támogatását célzó intézkedésekre fordították.
- Ágazatok szerint részletesebb elemzés is készíthető. Például 13 123 egyéni hajó részesült ETHA-támogatásban. A hajókkal kapcsolatos ETHA-kiadások mintegy 25 %-át (124 millió EUR) a kisüzemi part menti halászati ágazatban működő hajókra fordították.

A megadott példák tagállamok szerint tovább bonthatók. Az adatok az ETHA végrehajtásának 2020. december 31-i állapotára vonatkoznak. A DG MARE honlapján az ETHA végrehajtásáról szóló jelentésekben további részletek és példák találhatók[17].

2.1. Az ETHA beavatkozási logikája

A beavatkozási logika megjeleníti a szakpolitikai döntések, a meghozott intézkedések és a kívánt eredmény közötti kölcsönhatásokat. Ez képezi az először szakpolitikai szinten, majd az egyes programok és műveletek szintjén végzendő monitoring és értékelés gerincét.

Az ETHA-rendelet 5. cikke meghatározza az ETHA uniós célkitűzéseit. Szakpolitikai szinten ezek a célkitűzések az ETHA-rendelet 6. cikkében meghatározott uniós prioritások és konkrét célkitűzések szerinti bontásban vannak megadva. Az ETHA-t végrehajtó minden egyes tagállam[18] kidolgoz egy operatív programot. Az operatív programban kiválasztják a rendelkezésre álló 51 intézkedés közül azokat, amelyek kiszolgálják a szóban forgó tagállam támogatási igényeit. A tagállamok elemzik gyengeségeiket, erősségeiket, lehetőségeiket, veszélyeiket (GYELV), hogy azonosítsák szükségleteiket. Ez az elemzés lehetővé teszi számukra, hogy döntsenek a megfelelő intézkedésekről és azok intenzitásáról. A tagállamok megfelelő eredmény- és kimeneti mutatókat is kiválasztanak, valamint célértékeket és mérföldköveket határoznak meg a pénzügyi, kimeneti és eredménymutatók tekintetében. Ezeket az előrehaladás nyomon követésére és az értékelés megkönnyítésére használják. Az operatív programot a Bizottság hagyja jóvá. A végrehajtási időszak során a tagállamok a program Bizottság általi jóváhagyását követően a változó igényeknek megfelelően módosíthatják programjaikat.

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

[18] Luxemburg kivételével valamennyi tagállam.

A beavatkozási logikát olyan előre meghatározott struktúrának szánták, amely valamennyi tagállam szükségleteinek megfelel. A végrehajtás során azonban nyilvánvalóvá vált, hogy egy rugalmasabb megközelítés jobban működne. Egyes vonatkozások – például az uniós prioritások – jól működtek és megkönnyítették az adatok összesítését az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok)[19] szintjén. Más vonatkozások, például a tematikus célkitűzések[20] (pl. az esb-alapok 11 beruházási prioritását képviselő magasabb szintű összesítése) kevéssé bizonyultak relevánsnak az ETHA szempontjából, mivel viszonylag kis költségvetéssel rendelkeznek egy ilyen magas szintű elemzéshez.

Egyes esetekben nehéz volt kezelni az ETHA beavatkozási logika vonatkozásai közötti merev kapcsolatokat. Az uniós prioritások és intézkedések közötti kapcsolatokat az ETHA-rendelet hozta létre. A rendelet néhány intézkedést nagyon szűk értelmezésben határozott meg. Például az akvakultúrába való termelőberuházásokat 11 kategóriára osztotta fel. A gyakorlatban azonban kiderült, hogy a tagállamok nem alkalmazták jól ezeket a szűk értelmezésben meghatározott intézkedéseket. Inkább az ugyanezen célokat lefedő, tágabban meghatározott intézkedések keretében nyújtottak finanszírozást.

Az 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet[21] létrehozta az uniós prioritások és a közös eredménymutatók közötti kapcsolatot. Az eredménymutatók tükrözik az intézkedések tagállami végrehajtását. A 2.2. szakasz részletezi a program végrehajtása során a közös eredménymutatókkal kapcsolatban tett észrevételeket.

A végrehajtás során elemezni kellett, hogy az ETHA intézkedései és az egyes intézkedések keretében támogatott műveletek jellege hogyan járult hozzá a KHP célkitűzéseinek eléréséhez. Ebből a célból a műszaki szakértelem felhasználásával ad hoc módszereket dolgoztak ki a munkaértekezleteken. Az elemzést elősegítette, hogy rendelkezésre álltak részletes, műveleti szintű adatok. Megállapítást nyert például, hogy az ETHA 11 intézkedése keretében végrehajtott műveletek (pl. a 47. cikk szerinti innováció, a 48. cikk (1) bekezdésének a)–d) és f)–h) pontja szerinti, akvakultúrába való termelőberuházások, valamint az 54. cikk szerinti, környezetvédelmi szolgáltatásokat biztosító akvakultúra) hozzájárultak a KHP fenntartható akvakultúra-tevékenységek fejlesztésének előmozdítására irányuló célkitűzésének eléréséhez. Ez az elemzéstípus azt mutatta, hogy az egyes műveletekre vonatkozó részletes információk határozottan értékesnek bizonyultak.

Példa: az uniós prioritások, a konkrét célkitűzések, az intézkedések és az eredménymutatók közötti kapcsolat

Az 1. uniós prioritásnak (a környezeti szempontból fenntartható, erőforrás-hatékony, innovatív, versenyképes és tudásalapú halászat előmozdítása) hat konkrét célkitűzése van.

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

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

21 A Bizottság 1014/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. július 22.) Az Európai Tengerügyi és Halászati Alapról, valamint a 2328/2003/EK, a 861/2006/EK, az 1198/2006/EK és a 791/2007/EK tanácsi rendelet, valamint az 1255/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 508/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Európai Tengerügyi és Halászati Alap keretében finanszírozott műveletekre vonatkozó közös monitoring- és értékelési rendszer tartalma és kialakítása tekintetében történő kiegészítéséről (HL L 283., 2014.9.27., 11. o.).

Az egyes konkrét célkitűzések mellé intézkedések sorozata is társul. Például a halászati tevékenységek végleges beszüntetése és a halászati lehetőségek elosztására szolgáló rendszerek támogatása olyan intézkedések (az ETHA-rendelet 34., illetve 36. cikke), amelyek az 1. uniós prioritás keretében hozzájárulnak a 3. konkrét célkitűzés megvalósításához (a halászati kapacitás és a rendelkezésre álló halászati lehetőségek közötti egyensúly biztosítása).

A 3. konkrét célkitűzésre a következő közös eredménymutatók vonatkoznak: az 1.3. eredménymutató (a nettó haszon változása) és az 1.6. eredménymutató (a kiegyensúlyozatlan flották százalékos arányában bekövetkezett változás).

A monitoring- és értékelési adatokat olyan módon szolgáltatják, amely az ismertetett beavatkozási logika struktúráját követi. Az adatokat az alábbi három fő formátumban adják meg:

- a műveletekre vonatkozó, minden év március végén benyújtott kumulatív adatok (Infosys),
- minden év májusának végén benyújtott éves végrehajtási jelentések, valamint
- a programozási időszak előtt, alatt és után végzett értékelések.

Ezeket az adatokat használják fel a közös eredménymutatókban, amelyek kulcsfontosságú szerepet játszanak az ETHA eredményeinek szemléltetésében.

2.2. Közös mutatók

Az ETHA közös mutatói összességében jó alapot szolgáltattak az ETHA végrehajtása terén elért előrehaladás monitoringjához. A mutatók értékét közzéteszik a nyílt hozzáférésű adatok portálján[22], amely nyilvánosan is elérhető. Az alábbiakban olvashatók a mutatókkal kapcsolatos észrevételek.

- A GYELV-elemzéshez és a tagállamok igényeinek meghatározásához alapvetően fontosak a kontextusmutatók. Az előrehaladás monitoringja szempontjából azonban a jelentéstételbe való bevonásuk nem bírt jelentőséggel.
- A műveletek száma volt legmegbízhatóbb kimeneti mutató. Ez a mutató egyszerűvé tette a programozást és a jelentéstételt, és más műveleti szintű adatokkal való kombinálás révén nagymértékben javítható.
- Egyes mutatók összetettek voltak, és nehezen lehetett őket alkalmazni a területen az adatok hiánya vagy a tagállamok közötti adatrögzítési különbségek miatt (például a mutatók pozitív és negatív változásai – „a nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás” vagy „a halfogások üzemanyag-fogyasztási hatékonysága tekintetében bekövetkezett változás” – pozitív változásnak tekinthetők).
- Egyes mutatók nem voltak teljes mértékben alkalmasak az ETHA közvetlen középtávú hatásának felmérésére. Ehelyett inkább a KHP ETHA-tól független hatásainak megismerésére irányultak (például „a nem szándékos fogások tekintetében bekövetkezett változás” vagy „a védett tengeri területek kiterjedtségének változása”).

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

- Az irányító hatóságok inkább nem alkalmaztak összetettebb mutatókat. Ezek a mutatók gyakran nem minősültek alkalmazhatónak programszinten, vagy az egyes műveletek szintjén egyszerűen be sem jelentették azokat.
- Gyakran előfordultak különféle jelentéstételi hibák, amelyek többsége a mutatók meghatározásának helytelen értelmezéséből és az eltérő adatgyűjtési gyakorlatokból eredt. A meghatározásokat a végrehajtási időszak során pontosították és javították azáltal, hogy rendszeresen frissítették a mutatók meghatározásáról szóló munkadokumentumot[23]. Más hibák a mértékegységekkel kapcsolatos pontatlanságok miatt merültek fel, például „ezer EUR" lett feltüntetve egyszerűen EUR helyett. Ezeket a hibákat felismerték és kijavították a jelentéstételben és a programozásban, valamint a jobb használhatóság érdekében felülvizsgálták a meghatározásokat.
- A tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy a jelentésbe programspecifikus eredménymutatókat foglaljanak bele. Ezeknek az érintett tagállamra vonatkozó jelentéstételen kívüli értéke csak korlátozott volt, mivel uniós szinten nem lehetett összesíteni őket.
- A gyakorlatban megállapítást nyert, hogy a csak bizonyos intézkedések kapcsán történő felhasználásra szánt és meghatározott közös eredménymutatók ugyanúgy alkalmasak lehettek volna más intézkedések keretében történő alkalmazásra is. A végrehajtás során szerzett tapasztalatok azt mutatták, hogy egy rugalmasabb struktúra jobban működött volna.

Példa: az ETHA három közös eredménymutatója, amelyek az alap 2014 és 2020 közötti eredményeit tükrözik

1. **Az ETHA által finanszírozott, az uniós ellenőrzési, vizsgálati és végrehajtási rendszert megvalósító műveletek száma:**

   a tagállami programok szerint tervezett: **954 művelet**

   a tagállami éves végrehajtási jelentések szerint végrehajtott: **615 művelet.**

2. **Az ETHA keretében finanszírozott közösségvezérelt helyi fejlesztési kezdeményezések által létrehozott új vállalkozások száma:**

   a tagállami programok szerint tervezett: **750 vállalkozás**

   a tagállami éves végrehajtási jelentések szerint végrehajtott: **486 vállalkozás.**

3. **Munkahelymegőrzés a halászati ágazatban az ETHA-támogatásnak köszönhetően, teljes munkaidős egyenértékben (FTE) mérve:**

   a tagállami programok szerint tervezett: **22 473 teljes munkaidős egyenérték**

   a tagállami éves végrehajtási jelentések szerint végrehajtott: **17 985 teljes munkaidős egyenérték**

[23] FAME, *Munkadokumentum az ETHA közös mutatóinak meghatározásáról*: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

2.3. A műveletekre vonatkozó kumulatív adatok (Infosys)

A 2014–2020-as időszakban az ETHA-rendelet 97. cikkének (1) bekezdése alapján bevezették a jelentéstételt. Ez az előző időszakban (2007–2014) az Európai Halászati Alap (EHA) rendelkezésére álló adatokhoz képest jóval jobb minőségű adatokat eredményezett. Némi időbe telt azonban, hogy minden tagállamban olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek kompatibilisek és kellően megbízhatóak voltak az adatok összesítéséhez, például az olyan mértékegységekkel kapcsolatos hibák észlelése és kiküszöbölése révén, mint például a jelentésekben „EUR” feltüntetése az „ezer EUR” helyett. A FAME támogató egység több munkadokumentumot és támogató informatikai eszközt dolgozott ki, hogy segítse a rendszerek létrehozását. Az eszközöket úgy alakították ki, hogy csökkentsék a jelentéstételi hibák számát, és lerövidítsék az adatok kezeléséhez és véglegesítéséhez szükséges időt, hogy azokat hamarabb lehessen elemezni.

Az Infosys jól strukturált, közös és következetes adatrögzítést biztosít. Ez lehetővé teszi az Infosys használatát az előrehaladás tagállami szintű monitoringjára, értékelésére és összehasonlító teljesítményértékelésére. Az Infosys összesített uniós szinten felbecsülhetetlen értékű eszközzé vált, amely megbízható adatokat szolgáltat a jelentéstételhez és a döntéshozatalhoz.

Mit tudhatunk meg egy projektről az Infosys révén?

A műveletek szintjén rögzített adatok segítenek a Bizottságnak megérteni az adott művelet hátterét. Például egy almeríai (Spanyolország) halász, akinek mikrovállalkozása van, egy, a diverzifikációhoz és új jövedelemformákhoz kapcsolódó ETHA-műveletet hajt végre azáltal, hogy a hajóján kékvízi horgászturizmussal foglalkozik. A hajó a halászflotta-nyilvántartási számmal azonosítható, amely a hajó méretére, motorteljesítményére, osztályára és fő halászeszközeire vonatkozó információkhoz kapcsolódik.

Meg kell adni a művelet kezdetének és befejezésének dátumát. Meg kell adni a művelet teljes költségét és a finanszírozással kapcsolatos részleteket. Például a finanszírozás fele az ETHA költségvetéséből, a fennmaradó rész pedig kormányzati és magánfinanszírozás kombinációjából származik.

Meg kell adni a vállalkozás NUTS-kódját, feltüntetve azt a helyi területet, amelyre a művelet vonatkozik. Az adatokból az is kiderülhet, hogy a művelet mennyire releváns a nemek közötti egyenlőség előmozdítása szempontjából a halászati ágazatban.

A műveletet az ETHA-rendelet 30. cikke („Diverzifikáció és új jövedelemformák”) alapján hajtják végre. Az eredményt „a nettó haszon változása” közös mutatóval mérik.

Az ETHA-rendelet 97. cikke előírja az irányító hatóságok számára, hogy kumulatív adatokat közöljenek a Bizottsággal a finanszírozásra kiválasztott műveletekről. A minden évben március végén szolgáltatott adatok az előző naptári év végéig történő végrehajtásra vonatkoznak. A korábbi finanszírozási eszközök (a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz és az EHA) jelentéstételi rendszereihez hasonlóan ez a jelentéstételi rendszer is Infosys néven ismert.

Az ETHA egyedülálló abból a szempontból, hogy az Infosys jelentéstétel révén részletes műveleti szintű adatokat is tartalmaz. Két végrehajtási rendelet[24] tartalmazza a szükséges adatokra és az adatbázis-struktúrára vonatkozó részleteket. Az adatok a helyszíni folyamatok rögzítése révén ismertetik a műveleti szinten elért előrehaladást és eredményeket. Az adatok fontos információkat tartalmaznak a kedvezményezettről (pl. a vállalat mérete, nem) és a műveletről (a tevékenységek típusa, a költségvetés, az érintett halászok száma, az érintett összterület stb.). Az irányító hatóságok és a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében az Infosys-adatok többsége az egyes műveletekre vonatkozó adatrögzítési és -tárolási követelményeknek való megfelelés érdekében létrehozott nemzeti adatbázisokban már eltárolt információkból származik.

2.4. Éves végrehajtási jelentések

Az ETHA-rendelet 114. cikke és a közös rendelkezésekről szóló rendelet (CPR) 50. cikke értelmében minden év május 31-ig minden egyes programra vonatkozóan éves végrehajtási jelentést kell benyújtani a Bizottságnak. Az éves végrehajtási jelentések összefoglalják az operatív programok végrehajtásával kapcsolatos főbb eredményeket és kihívásokat. Az Infosyshez hasonlóan az éves végrehajtási jelentések is kiterjednek az előző naptári év végéig történő végrehajtásra. A Bizottság és a tagállamok az eredmények áttekintéséhez és szükség esetén a kiigazítások elvégzéséhez használják fel az éves végrehajtási jelentéseknek a végrehajtás áttekintéséről szóló részét.

Az éves végrehajtási jelentések kétféle információt nyújtanak: a főbb eredményeket és kihívásokat ismertető minőségi információk, valamint táblázatos formában összesített adatokat tartalmazó mennyiségi információk. Az intézkedések szintjén indikatív pénzügyi támogatást is tartalmaznak.

Az éves végrehajtási jelentések értékes információforrások, különösen azzal kapcsolatban, hogy hogyan alakult a program végrehajtása a programozási időszakban, mi volt sikeres, valamint hol tapasztalhatók nehézségek és kihívások.

Az éves végrehajtási jelentésben szereplő információk az előző év december végéig történő végrehajtásra vonatkoznak. Figyelembe véve, hogy mennyi időbe telik a jelentés elkészítése, benyújtása és elfogadása, valamint a szükséges felülvizsgálatok elvégzése, a jelentésben szereplő adatok a közzététel időpontjához képest általában körülbelül 9 hónappal korábbiak.

Az éves végrehajtási jelentésben foglalt adatokat az esb-alapok szintjén történő adatösszesítésre is felhasználják, és nyilvánosan elérhetővé teszik a nyílt hozzáférésű adatok portálján[25]. Ezzel szemben az Infosys inkább a szakmai jellegű és részletesebb elemzést szolgálja. A mennyiségi adatokra vonatkozó két külön jelentési folyamat bonyolultabbá tette az elemzést. Ennek oka, hogy a különbségek és a hibák felderítése érdekében az adatkészleteket össze kell hasonlítani.

Mit tudunk meg a végrehajtással kapcsolatban az éves végrehajtási jelentésből?

[24] A Bizottság 1242/2014/EU és 1243/2014/EU végrehajtási rendelete.

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

Az éves végrehajtási jelentések a nemzeti gazdasági és jogi környezet bemutatása révén nyújtanak tájékoztatást a program végrehajtását és teljesítményét befolyásoló kérdésekről. Ez fontos információ a Bizottság számára ahhoz, hogy észrevételeket tudjon megfogalmazni, és együtt tudjon működni a tagállamokkal a végrehajtás javításával kapcsolatos konkrét kihívásaik megoldásán. A jelentések részletesen ismertetik a kisüzemi part menti halászat számára például a főhajtómű vagy a segédhajtóművek cseréjéhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott támogatást.

Az éves végrehajtási jelentések a program értékelési tervének részét képező tevékenységeket is ismertetik, és összefoglalják az elvégzett értékeléseket. A 2017. és 2019. évi jelentés külön szakaszokat tartalmazott, amelyek további információkkal szolgáltak az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekhez, valamint az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez nyújtott támogatásáról.

2.5. Értékelések

A tagállamok a programtervezés megalapozásaként előzetes értékeléseket[26] végeztek. Ezeket az értékeléseket az operatív programokkal együtt nyújtották be a Bizottságnak. A Bizottság elkészítette az előzetes értékelések összefoglalását[27]. Az összefoglaló alapján az előzetes értékelés fő előnye abban állt, hogy segítette a GYELV-elemzések elvégzését, a programok egyedi beavatkozási igényeinek meghatározását és a mutatók célértékeinek számszerűsítését.

A rendszeres értékelések és a megfelelő nyomon követés érdekében minden program tartalmaz egy értékelési tervet is. Az értékeléseknek fel kell mérniük az ETHA eredményességét, hatékonyságát és hatását[28]. A programozási időszak során legalább egyszer értékelést kell készíteni arról, hogy az ETHA-támogatás hogyan járult hozzá az egyes uniós prioritások célkitűzéseinek eléréséhez. Ezek az értékelések részét képezik majd az ETHA 2024 végéig esedékes utólagos értékelésének[29].

A tagállamok által végzett értékelések leggyakoribb fajtája a folyamatok és eljárások értékelése. Ezek többsége az operatív program szintjén zajló folyamatok eredményességének és hatékonyságának konkrét célkitűzések és intézkedések szerinti értékelésére irányult. Példák az elvégzett konkrét értékelésekre:

- közösségvezérelt helyi fejlesztés végrehajtásának értékelése,
- kivonási program költség-haszon elemzése,
- homár-bevágási program értékelése,
- fenntartható halászati rendszer értékelése,
- víz-visszaforgatásos akvakultúra-rendszerek értékelése,
- a kék gazdaság ágazatainak hatásvizsgálata, valamint

[26] A CPR 55. cikke.

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

[28] Az ETHA-rendelet 115. cikke és a CPR 56. cikke.

[29] A CPR 57. cikke.

- a pénzügyi eszközök felhasználásának előzetes értékelése.

Az éves végrehajtási jelentésekben szereplő értékelésekről szóló információk alapján három fő eredmény született:

- az operatív programok módosításai az értékelésekben megfogalmazott észrevételekkel összhangban, elsősorban a kisebb érdeklődésre számot tartó intézkedések finanszírozásának átcsoportosítása nagyobb érdeklődésre számot tartó intézkedésekhez,
- a nemzeti szabályok és eljárások egyszerűsítése, észszerűsítése és kiigazítása, valamint
- az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap (ETHAA) elképzeléseinek és programstruktúra-tervezeteinek kidolgozása.

Az éves végrehajtási jelentések értékelésének összefoglalása, valamint a halászati és akvakultúra-monitoringgal és -értékeléssel (FAME) foglalkozó egység értékelést támogató és kapacitásépítési munkaértekezletei[30] azt mutatták, hogy az értékelések minősége és terjedelme tagállamonként lényegesen eltérő volt. Az értékelések minősége és terjedelme nagyban függött a következőktől:

- az irányító hatóságok szervezete és hatékonysága a nemzeti program felügyelete terén,
- a szerződéses szakértők szakértelmének szintje, valamint
- a felkészültség mértéke és az alábbiakkal kapcsolatos szakértelem:
    - az értékelésre vonatkozó feladatmeghatározás megállapítása,
    - megfelelő értékelési kérdések megfogalmazása, valamint
    - az elbírálásra benyújtott pályázatok kiválasztási kritériumainak meghatározása.

A tagállamok arról számoltak be, hogy nehézségekbe ütköztek az értékelési kérdések számának és hatókörének meghatározásakor, aminek olyan értékelés lett a következménye, amely – a rendelkezésre álló időtől és költségvetéstől függően – esetleg túl általános vagy túlságosan csak egy adott témára összpontosít.

Példák a teljesítmény és a végrehajtás értékelésére

2020-ban egy tagállam elvégezte a teljesítményértékelést és a végrehajtási folyamat értékelését. A teljesítményértékelés arra összpontosított, hogy mennyire voltak hatékonyak az ETHA intézkedései az operatív program konkrét célkitűzéseinek és céljainak elérésében. A végrehajtási folyamat értékelése az irányítási struktúrák és a végrehajtási módszerek vizsgálata révén értékelte az ETHA-támogatás megvalósítási mechanizmusának eredményességét és hatékonyságát.

Az értékelések alapján a tagállam úgy döntött, hogy folyamatosan felülvizsgálja a program végrehajtására vonatkozó célokat, és az olyan intézkedésekből, amelyek

[30] Munkaértekezletek, amelyek segítik az irányító hatóságokat tevékenységük minőségének és alaposságának javításában. Például a feladatokhoz rendelkezésre álló erőforrásoknak és információknak megfelelő, konkrét, célzott értékelési kérdések kidolgozásának elősegítése.

esetében nem valószínű, hogy a teljes összeget elköltik, forrásokat csoportosít át a nagyobb érdeklődésre számot tartó intézkedésekre. Az ezt követő ajánlások a beavatkozások számának észszerűsítését javasolták, hogy hatékonyabb legyen az adminisztráció, és egyértelműbb információkat lehessen nyújtani a kérelmezők számára. Javasolták továbbá az informatikai rendszer fejlesztését és a programirányítási eljárások egyszerűsítését, valamint különösen a támogatások online kezelésének lehetővé tételét.

2.6. Eredményességmérési keret

A CPR 21. és 22. cikke képezi az eredményességmérési keret és annak a programok felülvizsgálatára való alkalmazásának alapját. A teljesítmény-felülvizsgálat a tagállamok által 2019-ben benyújtott éves végrehajtási jelentésekben szereplő információk felhasználásával megvizsgálta a programok mérföldköveinek elérését az uniós prioritások szintjén.

A Bizottság minden ETHA-program esetében határozatokat fogadott el azokról az uniós prioritásokról, amelyek elérték a megállapított mérföldköveket (pénzügyi és kimeneti mutatók). A teljesítménytartalékot (azaz az egyes prioritásokra elkülönített összeg 5–7 %-át, a szóban forgó tagállam döntése alapján) ezekre a prioritásokra irányozták elő. A részcélokat el nem érő prioritások teljesítménytartalékát átcsoportosították azokhoz a prioritásokhoz, amelyek elérték a megállapított mérföldköveket.

Az eredményességmérési keret – különösen a programok felülvizsgálata – elemzést és a határozatok elfogadását tette szükségessé. A felülvizsgálat ösztönzőleg hatott a végrehajtás javítására, de az ösztönzés nem volt túl erős. Az alulteljesítés következménye a források egyik uniós prioritásból a másikba történő kötelező átcsoportosítása volt. Ez egybevág a főigazgatóság logikus intézkedésével, amely a végrehajtás javítását célozza rendes körülmények között, még a felülvizsgálat nélkül is.

3. AZ ETHAA MONITORING- ÉS ÉRTÉKELÉSI KERETE

Az ETHAA monitoring- és értékelési kerete (MEF) az uniós költségvetés eredményességmérési keret részeként jött létre[31]. Ez az eredményességmérési keret olyan fogalmakat foglal magában, mint az alapvető teljesítménymutatók, a kiadások harmonizált jelentése és nyomon követése olyan horizontális vonatkozások tekintetében, mint az éghajlat és a környezet. Ezért minden alap testre szabott kerettel rendelkezik. Az ETHAA monitoring- és értékelési kerete az ETHA végrehajtása során szerzett tapasztalatokon alapul, a 2. szakaszban leírtak szerint. Ez a szakasz röviden ismerteti a MEF újdonságait. Az összes adat egy munkadokumentumban kerül közzétételre, amely a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság honlapjának az ETHAA-ról szóló oldalán lesz elérhető[32].

Az ETHAA beavatkozási logikája rugalmasabb, mint az ETHA-é. Kevesebb prioritást és kevesebb konkrét célkitűzést tartalmaz, és az ETHA jól meghatározott, részletes intézkedéseit már nem használják programozási és monitoringra szolgáló eszközként. Ehelyett a tagállamok szabadon választhatják meg és alakíthatják ki a saját szükségleteikre szabott intézkedéseket.

---

31 A COM(2021) 366 final dokumentum ismerteti.

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

A tagállamok maguk választhatják meg a fellépésük hatásainak mérésére legalkalmasabb közös eredménymutatókat is. A mutatókat az ETHAA-rendelet[33] határozza meg, és a mutatók száma az ETHA-rendeletben megállapított 35-ről 22-re csökkent (25 az almutatókkal együtt). Egyszerűsítették a mutatókat és olyan módon írták le, hogy kiküszöbölje az ETHA mutatóival kapcsolatos számos bizonytalanságot és hibát.

Az ETHAA keretében a tagállamok nem nyújtanak be éves végrehajtási jelentéseket. Ehelyett strukturáltabb és rendszeresebb mennyiségi adatokat szolgáltatnak, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó CPR-ben[34] meghatározottak szerint. Ezeket a mennyiségi adatokat évente kétszer műveleti szintű végrehajtási adatokkal (Infosys) egészítik ki. Az irányító hatóság és a Bizottság közötti éves teljesítmény-felülvizsgálati ülések lehetőséget biztosítanak a program minőségi vonatkozásainak megvitatására.

Az értékelések továbbra is a keret kulcsfontosságú elemét képezik. A tagállamoknak az alábbi kritériumok közül legalább egy alapján értékelniük kell programjaikat: eredményesség, hatékonyság, relevancia, koherencia és uniós hozzáadott érték[35]. A cél az, hogy javuljon a programok tervezésének és végrehajtásának minősége. Az értékelések során olyan más releváns kritériumok is figyelembe vehetők, mint például az inkluzivitás, a megkülönböztetésmentesség és a láthatóság. A keret rendelkezik az ETHAA végrehajtásának időközi és záró értékeléséről is.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet 16. cikke létrehozza az eredményességmérési keretet. A keret mérföldköveket és célértékeket határoz meg a kimeneti és eredménymutatókra vonatkozóan, és azokat konkrét célkitűzésekhez kapcsolja. Ez megkönnyíti az alap teljesítményével kapcsolatos monitoringot, jelentéstételt és értékelést a végrehajtási időszakban. Az ETHAA-rendelet nem rendelkezik teljesítmény-felülvizsgálatról és a teljesítménytartalék ezt követő elosztásáról.

Table 1 áttekintést nyújt a 2014–2020-as és a 2021–2027-es időszak közötti legjelentősebb különbségekről. Összességében az ETHAA-keret részeként végzett monitoring és értékelés egyszerűbbé vált, és nagyobb következetességet és rugalmasságot biztosít, mint az ETHA-keret.

1. táblázat: Az ETHA és az ETHAA monitoring- és értékelési keretének (MEF) összehasonlítása

Vonatkozás	**2014–2020 CMES (ETHA)**	**2021–2027 MEF (ETHAA)**
Beavatkozási logika	Előre meghatározott	Rugalmasabb, kevesebb korlátozással
Prioritások	6	4
Konkrét célkitűzések	17	10

[33] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1139 rendelete (2021. július 7.) az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alap létrehozásáról és az (EU) 2017/1004 rendelet módosításáról.

[34] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.

[35] A 2021–2027-es időszakra vonatkozó CPR 44. cikke.

Vonatkozás	2014–2020 CMES (ETHA)	2021–2027 MEF (ETHAA)
Intézkedések	Az ETHA-rendeletben előre meghatározottak	Nincsenek meghatározva intézkedések; A tagállamok a konkrét célkitűzések szintjén határozzák meg intézkedéstípusaikat (a nem támogatható intézkedések kizárásra kerülnek)
Kontextusmutatók	53	Nincsenek
Eredménymutatók	35, beleértve az almutatókat is	25, beleértve az almutatókat is
Kimeneti mutatók	28	1
Művelettípusok	160	66
Éves jelentéstétel	Egy alkalommal	Műveleti szintű adatok: kétszer, pénzügyi adatok: háromszor
Értékelési terv	Igen, az operatív program része	Igen, belső dokumentum
Értékelés	Előzetes értékelés 2015-ben (tagállamok), értékelések a végrehajtási időszak alatt (tagállamok), utólagos értékelés 2024-ben (Bizottság)	Értékelések a végrehajtási időszakban (tagállamok), időközi értékelés 2024-ben (Bizottság), hatásvizsgálat 2029-ben (tagállamok), utólagos értékelés 2031-ben (Bizottság)
Eredményességmérési keret	Benne foglaltatik, de nincs útmutatás	Benne foglaltatik; A tagállamok megkapták az eredményességmérési kerettel kapcsolatos módszertanról szóló dokumentumot[36]

Forrás: FAME, 2021

4. KÖVETKEZTETÉS

Az ETHA 2014-ben létrejött közös monitoring- és értékelési rendszere, amely első ízben biztosított összehasonlítható adatszolgáltatást a tagállamok között a műveletek szintjén. A rendszer előre meghatározott beavatkozási logikán és közös mutatókon alapult. A merev struktúra nehézségeket okozott, például a finanszírozás végrehajtásához szükséges intézkedések részletességével, a követelmények és fogalommeghatározások tagállamonként eltérő értelmezésével, valamint a többi esb-alaphoz képest különböző mértékű beavatkozásokkal kapcsolatos kérdések tekintetében. A Bizottság a FAME támogató egység segítségével folyamatosan dolgozik e problémák megoldásán. A FAME a tagállamok és a Bizottság számára egyaránt biztosította a szükséges támogatást, elemzést és képzést. A munkaértekezletek, a munkadokumentumok és az ad hoc támogatás kollektív tapasztalatokra épültek, és nagymértékben harmonizálták és javították az irányító hatóságok azon képességét, hogy adatokat gyűjtsenek, beszámoljanak az ETHA teljesítményéről és értékeljék azt. Az ETHA végrehajtása során szerzett tapasztalatok központi szerepet játszottak egy átláthatóbb, egyszerűsített keret kialakításában, amely a 2021–2027-es időszakra vonatkozóan gyakoribb jelentéstételt biztosít.

[36] Az eredményességmérési kerettel kapcsolatos módszertanról szóló munkadokumentum bemutatására és terjesztésére 2021 júniusában került sor. Célja, hogy megkönnyítse a programok jóváhagyását, sablont adjon a tagállami programok beavatkozási logikájához, valamint alapot biztosítson a mutatók kiválasztásához, továbbá a mérföldkövek, célértékek és pénzügyi becslések meghatározásához (és későbbi felülvizsgálatához). Ezek a vonatkozások alapul szolgálhatnak egy későbbi szakaszban elkészítendő monitoring- és értékelési tervhez, és útmutatást adhatnak a programozóknak és az érdekelt feleknek az ismeretek saját szervezetüknél való tárolásához.