KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.6.2022 r.
COM(2022) 284 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

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

Akronimy

RSR	roczne sprawozdanie z realizacji
WPRyb	wspólna polityka rybołówstwa
CMES	wspólny system monitorowania i ewaluacji
RWP	rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów
DG MARE	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFMRA	Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
UE	Unia Europejska
FAME	monitorowanie i ocena rybołówstwa i akwakultury
ZPM	zintegrowana polityka morska
IZ	instytucja zarządzająca
MEF	ramy monitorowania i ewaluacji
PO	program operacyjny
SWOT	analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń

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 (linia bezpośrednia)

Spis treści

1. Wprowadzenie 3

2. Wdrożenie CMES 4

2.1. Logika interwencji w ramach EFMR 6

2.2. Wspólne wskaźniki 8

2.3. Dane zbiorcze dotyczące operacji (Infosys) 10

2.4. Roczne sprawozdania z realizacji (RSR) 11

2.5. Ewaluacje 12

2.6. Ramy wykonania 14

3. Ramy monitorowania i ewaluacji EFMRA 14

4. Podsumowanie 16

1. WPROWADZENIE

Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) wspierał unijną politykę morską i rybołówstwa w latach 2014–2020. W ramach funduszu dostępna jest łączna kwota 6,4 mld EUR, z czego 5,96 mld EUR jest zarządzane wspólnie przez państwa członkowskie i Komisję (zarządzanie dzielone). Niniejsze sprawozdanie dotyczy wyłącznie budżetu objętego zarządzaniem dzielonym. Budżet ten jest wykorzystywany do wspierania zrównoważonego charakteru rybołówstwa i akwakultury, propagowania skutecznego i zrównoważonego wprowadzania do obrotu i przetwarzania produktów rybołówstwa i akwakultury oraz wzmocnienia kontroli rybołówstwa i poprawy gromadzenia danych naukowych na potrzeby zarządzania rybołówstwem. Środki z tego budżetu pozwalają społecznościom nadbrzeżnym dywersyfikować niebieską gospodarkę i zwiększyć atrakcyjność wybrzeży UE. Umożliwiają one również ochronę środowiska i wzbogacanie wodnej różnorodności biologicznej.

W celu monitorowania operacji finansowanych przez EFMR w ramach zarządzania dzielonego ustanowiono wspólny system monitorowania i ewaluacji (CMES)[1]. Pomaga on rejestrować i śledzić realizację tych operacji. Dzięki temu zapewnia przejrzystość wykorzystania środków publicznych i umożliwia ewaluację wsparcia z EFMR. Podstawę CMES stanowią ramy stałego dialogu, utrzymania, wsparcia i wymiany doświadczeń między Komisją a państwami członkowskimi. Celem tych ram jest dostarczenie wspólnych, porównywalnych danych, które można agregować i analizować pod kątem różnych kryteriów we wszystkich państwach członkowskich.

Niniejszy dokument jest drugim sprawozdaniem dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia CMES. Skoncentrowano się w nim na rozwoju sytuacji od czasu poprzedniego sprawozdania[2], przedstawiono doświadczenia zdobyte podczas wdrażania oraz przeanalizowano, w jaki sposób zostały one uwzględnione przy opracowywaniu ram Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA) na lata 2021–2027[3]. Niniejsze sprawozdanie nie zawiera szczegółowych informacji na temat osiągnięć EFMR. Te omówiono w sprawozdaniach z realizacji EFMR, dostępnych na stronie internetowej DG MARE[4].

Jak określono w art. 108 rozporządzenia w sprawie EFMR, cele CMES są następujące:

a) zaprezentowanie postępów i osiągnięć w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i zintegrowanej polityki morskiej (ZPM), rozważenie ogólnego wpływu oraz dokonanie oceny efektywności, skuteczności i znaczenia operacji w ramach EFMR;
b) przyczynianie się do lepszego ukierunkowania wsparcia na rzecz WPRyb i ZPM;
c) wspieranie wspólnego procesu uczenia się w odniesieniu do monitorowania i ewaluacji oraz

---

1 Art. 107 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 („rozporządzenie w sprawie EFMR").

2 Zgodnie z wymogiem określonym w art. 107 ust. 4 rozporządzenia w sprawie EFMR. Pierwsze sprawozdanie opublikowano w 2018 r. (COM(2018) 48 final).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1004.

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

d) zapewnienie dobrze ugruntowanych, opartych na dowodach ewaluacji operacji w ramach EFMR, które zostaną uwzględnione w procesie decyzyjnym.

Aby umożliwić osiągnięcie tych celów, CMES składa się z następujących elementów[5]:

1) logika interwencji wyjaśniająca sposób, w jaki priorytety, cele szczegółowe i środki wzajemnie na siebie oddziałują[6];
2) zestaw wspólnych wskaźników[7];
3) dane zbiorcze dotyczące operacji wybranych do finansowania[8];
4) roczne sprawozdania z realizacji (RSR) programów operacyjnych (PO)[9];
5) plany ewaluacji[10];
6) ewaluacje *ex ante* i *ex post*, a także wszystkie inne działania ewaluacyjne związane z programami w ramach EFMR[11] oraz
7) przeglądy wyników[12].

Aspekty te zostały szczegółowo opisane w poprzednim sprawozdaniu z wdrożenia CMES EFMR[13]. **W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na nowych aspektach, które pojawiły się od czasu ostatniego sprawozdania.**

2. WDROŻENIE CMES

Każdy z aspektów opisanych w sekcji 1 został omówiony z państwami członkowskimi na spotkaniach grupy ekspertów EFMR[14]. Komisja wykorzystała te spotkania do opracowania ram rozporządzeń delegowanych i wykonawczych, które wspierają CMES. To podejście partycypacyjne było kontynuowane przez cały okres programowania i pozwoliło zaangażować instytucje zarządzające (IZ) w dalszy rozwój i wzmacnianie CMES przez wymianę najlepszych praktyk i rozwiązywanie wspólnych problemów. Zapewniło to wspólne poczucie odpowiedzialności za system i jego wspólne przyjęcie, a także pomogło w przeszkoleniu i odpowiednim wyposażeniu IZ i Komisji w celu umożliwienia im przeprowadzania monitorowania i ewaluacji.

Aby zapewnić spójne stosowanie CMES przez państwa członkowskie, Komisja utworzyła jednostkę wsparcia technicznego pod nazwą FAME (monitorowanie i ocena rybołówstwa

---

5 Wymienionych w art. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1014/2014.

6 Art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 116 rozporządzenia w sprawie EFMR.

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

8 Art. 97 ust. 1 lit. a) rozporządzenia w sprawie EFMR (sprawozdanie Infosys).

9 Art. 114 rozporządzenia w sprawie EFMR uzupełniający art. 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów" (RWP)).

10 Art. 115 rozporządzenia w sprawie EFMR w związku z art. 56 RWP.

11 Art. 115, 116 i 117 rozporządzenia w sprawie EFMR w związku z art. 55, 56 i 57 RWP.

12 Art. 21 ust. 1 RWP.

13 COM(2018) 48 final.

14 Dokumenty i sprawozdania z tych spotkań są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

i akwakultury)[15]. Ta usługa wsparcia była świadczona przez zewnętrznego wykonawcę przez 7 lat okresu programowania. IZ podzieliły się informacjami zwrotnymi, doświadczeniem i wiedzą, które następnie rozwinięto we współpracy z jednostką wsparcia FAME. Dokumenty robocze i sprawozdania sporządzone przez FAME są dostępne na stronie internetowej Europa[16]. FAME pomogło Komisji i państwom członkowskim w opracowaniu, wdrożeniu i przeanalizowaniu każdego z aspektów określonych w niniejszym rozdziale.

[15] Dodatkowe informacje na temat FAME dostępne są pod adresem: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

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

Czego można się dowiedzieć z CMES na temat EFMR?

CMES łączy informacje z monitorowania i ewaluacji pochodzące z kilku źródeł. Informacje na temat każdej finansowanej operacji można połączyć z informacjami kontekstowymi na temat sytuacji w państwach członkowskich oraz z zewnętrznymi bazami danych, takimi jak unijny rejestr floty rybackiej.

- Wspólne wskaźniki rezultatu dostarczają najbardziej ogólnych informacji. Na przykład dzięki wsparciu z EFMR utrzymano 31 594 miejsca pracy w społecznościach nadbrzeżnych w sektorach rybołówstwa, akwakultury i przetwórstwa.
- Wydatki można ocenić względem działań przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie EFMR, na które te zobowiązania zaciągnięto. Na przykład około 33 % łącznego finansowania z EFMR przeznaczono na działania wspierające różnorodność biologiczną (1 637 mln EUR).
- Można również przedstawić bardziej szczegółową analizę w podziale na sektory. Na przykład 13 123 indywidualne statki otrzymały wsparcie z EFMR. Około 25 % wydatków z EFMR przewidzianych na statki przeznaczono na statki w sektorze łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego (124 mln EUR).

Każdy z przedstawionych przykładów można przedstawić dodatkowo w podziale na poszczególne państwa członkowskie. Dane liczbowe odnoszą się do stanu wdrożenia EFMR na dzień 31 grudnia 2020 r. Dalsze informacje i przykłady można znaleźć w sprawozdaniach z wdrażania EFMR dostępnych na stronie internetowej DG MARE[174].

2.1. Logika interwencji w ramach EFMR

Logika interwencji opisuje, w jaki sposób decyzje polityczne, wprowadzone środki i pożądany wynik wpływają na siebie nawzajem. Stanowi ona podstawę monitorowania i ewaluacji, począwszy od poziomu polityki, a następnie na poziomie poszczególnych programów i operacji.

W art. 5 rozporządzenia w sprawie EFMR określono unijne cele EFMR. Na poziomie polityki są one podzielone na priorytety i cele szczegółowe UE, jak określono w art. 6 rozporządzenia w sprawie EFMR. Każde państwo członkowskie wdrażające EFMR[18] opracowuje PO, który odpowiada na potrzeby danego państwa członkowskiego w zakresie wsparcia, wybierając spośród dostępnego zestawu 51 środków. Aby określić swoje potrzeby, państwa członkowskie analizują swoje mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia (SWOT). Analiza ta umożliwia im podjęcie decyzji w sprawie odpowiednich środków i ich intensywności. Państwa członkowskie wybierają również odpowiednie wskaźniki rezultatu i produktu oraz ustalają wartości docelowe i cele pośrednie w odniesieniu do wskaźników finansowych, wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Służą one monitorowaniu postępów i ułatwiają ewaluację. PO zatwierdza Komisja. Po zatwierdzeniu programu przez Komisję przez cały okres jego wdrażania

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

18 Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Luksemburga.

państwa członkowskie mogą zmieniać swoje programy w celu odzwierciedlenia zmieniających się potrzeb.

Logika interwencji została zaproponowana jako z góry określona struktura służąca zaspokojeniu potrzeb wszystkich państw członkowskich. W trakcie wdrażania okazało się jednak, że lepszym rozwiązaniem byłoby bardziej elastyczne podejście. Niektóre aspekty funkcjonowały prawidłowo, np. priorytety UE. Ułatwiły one agregację danych na poziomie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI")[19]. Inne aspekty, takie jak cele tematyczne[20] (tj. agregacja na wyższym poziomie obejmująca 11 priorytetów inwestycyjnych w ramach funduszy ESI), okazały się mało istotne z punktu widzenia EFMR, ponieważ jak na tak pogłębioną analizę, dysponuje on stosunkowo niewielkim budżetem.

W niektórych przypadkach pojawiały się trudności związane ze sztywnymi powiązaniami między aspektami logiki interwencji EFMR. Na mocy rozporządzenia w sprawie EFMR utworzono powiązania między priorytetami UE a środkami. W rozporządzeniu określono bardzo wąskie ramy niektórych środków. Na przykład inwestycje produkcyjne w akwakulturę podzielono na 11 kategorii. W praktyce okazało się, że państwa członkowskie nie stosowały tak wąsko zdefiniowanych środków w odpowiedni sposób. Wolały zapewnić finansowanie w ramach szerzej określonych środków obejmujących te same cele.

W rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 1014/2014[21] powiązano priorytety UE ze wspólnymi wskaźnikami rezultatu. Wskaźniki rezultatu ustala się na podstawie wdrażanie środków przez państwa członkowskie. W sekcji 2.2 przedstawiono uwagi dotyczące wspólnych wskaźników rezultatu poczynione w trakcie realizacji programu.

Podczas wdrażania konieczne było przeanalizowanie tego, w jaki sposób środki EFMR oraz charakter operacji wspieranych w ramach każdego środka przyczyniły się do osiągnięcia celów WPRyb. W tym celu w trakcie warsztatów opracowano metody *ad hoc* z wykorzystaniem specjalistycznej wiedzy technicznej. Analizę tę ułatwiła dostępność szczegółowych danych na poziomie operacji. Stwierdzono na przykład, że operacje realizowane w ramach 11 środków EFMR (np. innowacje na podstawie art. 47, inwestycje produkcyjne w akwakulturę na podstawie art. 48 ust. 1 lit. a)–d) i f)–h) oraz akwakultura świadcząca usługi środowiskowe na podstawie art. 54) przyczyniły się do osiągnięcia celu WPRyb polegającego na wspieraniu rozwoju zrównoważonej działalności w zakresie akwakultury. Analiza ta wykazała wyraźną wartość posiadania szczegółowych informacji na temat każdej operacji.

---

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

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

21 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1014/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 w odniesieniu do zawartości i struktury wspólnego systemu monitorowania i oceny operacji finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 283 z 27.9.2014, s. 11).

Przykład: związek między priorytetami UE, celami szczegółowymi, środkami i wskaźnikami rezultatu

W ramach priorytetu UE nr 1 (propagowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy) wskazano sześć celów szczegółowych.

Do każdego celu szczegółowego przypisano szereg środków. Na przykład trwałe zaprzestanie działalności połowowej i wsparcie na rzecz systemów przyznawania uprawnień do połowów (odpowiednio art. 34 i 36 rozporządzenia w sprawie EFMR) to środki, które przyczyniają się do osiągnięcia celu szczegółowego nr 3 (zapewnienie równowagi pomiędzy zdolnością połowową a dostępnymi uprawnieniami do połowów) w ramach priorytetu UE nr 1.

Do celu szczegółowego nr 3 zastosowanie mają następujące wspólne wskaźniki rezultatu: wskaźnik rezultatu 1.3 (zmiany w zysku netto) i wskaźnik rezultatu 1.6 (zmiana w % niezrównoważonych flot).

Sposób dostarczania danych z monitorowania i ewaluacji jest zgodny ze strukturą opisanej logiki interwencji. Dane dostarczane są w trzech głównych formatach:

- dane zbiorcze dotyczące operacji (Infosys) przekazywane do końca marca każdego roku;
- roczne sprawozdania z realizacji (RSR) przekazywane do końca maja każdego roku oraz
- ewaluacje przeprowadzone przed okresem programowania, w jego trakcie i po jego zakończeniu.

Dane te uwzględnia się w zestawie wspólnych wskaźników rezultatu, które są kluczowymi narzędziami służącymi do przedstawienia osiągnięć EFMR.

2.2. Wspólne wskaźniki

Ogólnie rzecz biorąc, wspólne wskaźniki EFMR zapewniły dobrą podstawę do monitorowania postępów w jego wdrażaniu. Wartości wskaźników są publikowane na dostępnym publicznie Portalu Otwartych Danych[22]. Poniżej przedstawiono uwagi dotyczące wskaźników.

- Zasadnicze znaczenie dla analizy SWOT i określenia potrzeb państw członkowskich mają wskaźniki kontekstowe. Ich włączenie do sprawozdawczości nie miało jednak znaczenia w kontekście monitorowania postępów.
- Najbardziej wiarygodnym wskaźnikiem produktu była liczba operacji. Ułatwia ona programowanie i sprawozdawczość, a jej funkcjonalność można znacznie poprawić, łącząc ją z innymi danymi na poziomie operacyjnym.
- Niektóre wskaźniki były skomplikowane i trudne do wykorzystania w praktyce ze względu na brak danych lub różnice w zbieraniu danych między państwami członkowskimi (na przykład zarówno pozytywne, jak i negatywne zmiany wskaźników – „zmiany poziomu przypadkowych połowów" lub „zmiany efektywności paliwowej połowów ryb" – uznawano za zmiany pozytywne).

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

- Niektóre wskaźniki nie były w pełni odpowiednie do tego, by uchwycić bezpośredni średnioterminowy wpływ EFMR. Były one raczej ukierunkowane na uchwycenie wpływu WPRyb, niezależnie od EFMR (np. „zmiany poziomu przypadkowych połowów" lub „zmiany zakresu chronionych obszarów morskich").
- IZ unikały bardziej złożonych wskaźników. Takie wskaźniki były często uznawane za niemające zastosowania na poziomie programu lub po prostu nie były zgłaszane na poziomie pojedynczych operacji.
- Często występowały różne błędy sprawozdawcze. Większość z nich wynikała z błędnej interpretacji definicji wskaźników i zróżnicowanych praktyk w zakresie gromadzenia danych. Definicje były wyjaśniane i poprawiane przez cały okres wdrażania za sprawą regularnych aktualizacji dokumentu roboczego dotyczącego definicji wskaźników[23]. Występowały też błędy wynikające z niedokładności w jednostkach miary, na przykład wskazywano dane „w tys. EUR" zamiast „w EUR". Błędy te wykryto i skorygowano w ramach sprawozdawczości i programowania oraz przez przedstawienie zmienionych definicji w celu poprawy stosowania definicji.
- Państwa członkowskie miały możliwość zgłoszenia wskaźników rezultatu specyficznych dla danego programu. Ich wartość poza sprawozdawczością na potrzeby danego państwa członkowskiego była ograniczona, ponieważ nie można było ich agregować na poziomie UE.
- W praktyce stwierdzono, że tylko wspólne wskaźniki rezultatu zdefiniowane i przeznaczone do stosowania w ramach określonych środków mogły być równie dobrze stosowane w odniesieniu do innych środków. Doświadczenie zdobyte podczas wdrażania pokazało, że lepszym rozwiązaniem byłaby bardziej elastyczna struktura.

Przykład: trzy wspólne wskaźniki rezultatu EFMR, odzwierciedlające osiągnięcia funduszu w latach 2014–2020

1. **Liczba operacji finansowanych z EFMR, polegających na wdrażaniu unijnego systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania prawa:**

   zaplanowano, zgodnie z programami państw członkowskich: **954 operacji**

   zrealizowano, zgodnie z RSR państw członkowskich: **615 operacji**.

2. **Liczba nowych przedsiębiorstw utworzonych w ramach finansowanych z EFMR inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność:**

   zaplanowano, zgodnie z programami państw członkowskich: **750 przedsiębiorstw**

   zrealizowano, zgodnie z RSR państw członkowskich: **486 przedsiębiorstw**.

3. **Liczba utrzymanych miejsc pracy w sektorze rybołówstwa dzięki wsparciu z EFMR, mierzona w ekwiwalentach pełnego czasu pracy (EPC):**

[23] FAME, Dokument roboczy dotyczący definicji wspólnych wskaźników EFMR: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

zaplanowano, zgodnie z programami państw członkowskich: **22 473 EPC**

zrealizowano, zgodnie z RSR państw członkowskich: **17 985 EPC**.

2.3. Dane zbiorcze dotyczące operacji (Infosys)

W okresie 2014–2020 wprowadzono sprawozdawczość zgodnie z art. 97 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFMR. Dzięki temu wygenerowano dane o znacznie większej wartości niż te, które były dostępne w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) w poprzednim okresie (2007–2014). Wprowadzenie w każdym państwie członkowskim kompatybilnych i dostatecznie wiarygodnych systemów umożliwiających agregację danych, na przykład przez wykrywanie i eliminowanie błędów jednostkowych, takich jak podawanie „EUR" zamiast „tys. EUR", zajęło jednak trochę czasu. Aby usprawnić ustanowienie tych systemów, jednostka wsparcia FAME opracowała szereg dokumentów roboczych i pomocniczych narzędzi informatycznych. Narzędzia te opracowano w celu ograniczenia liczby błędów sprawozdawczych i skrócenia czasu potrzebnego na gromadzenie i finalizowanie danych przed ich wykorzystaniem do analizy.

Infosys zapewnia dobrze zorganizowany, wspólny i spójny sposób rejestrowania danych. Dzięki temu Infosys można wykorzystać do monitorowania postępów oraz do ewaluacji i analizy porównawczej na poziomie państw członkowskich. Na unijnym poziomie zagregowanym stał się on nieocenionym narzędziem dostarczającym wiarygodne dane na potrzeby sprawozdawczości i podejmowania decyzji.

Czego można się dowiedzieć z Infosys na temat projektu?

Dane zarejestrowane na poziomie operacji pomagają Komisji zrozumieć jej kontekst. Przykładowo prowadzący mikroprzedsiębiorstwo rybak z Almerii (Hiszpania) realizuje operację w ramach EFMR związaną z różnicowaniem i nowymi formami dochodu, rozwijając na swoim statku turystykę połowową na otwartych wodach. Statek można zidentyfikować za pomocą numeru w rejestrze floty rybackiej, w którym widnieją też informacje o wielkości statku, mocy silnika, klasie i głównych narzędziach połowowych.

Podano daty rozpoczęcia i zakończenia operacji. Przedstawiono informacje na temat całkowitego kosztu operacji i finansowania. Na przykład połowa finansowania pochodzi z budżetu EFMR, a pozostała część stanowi połączenie finansowania ze środków rządowych i prywatnych.

Podano kod wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) dla przedsiębiorstwa, ze wskazaniem obszaru lokalnego stanowiącego zakres terytorialny operacji. Dane mogą również wskazywać znaczenie operacji dla promowania równości płci w sektorze gospodarki rybnej.

Operacja jest wdrażana na podstawie art. 30 („Różnicowanie i nowe formy dochodu") rozporządzenia w sprawie EFMR. Rezultat mierzy się za pomocą wspólnego wskaźnika „zmiany w zysku netto".

W art. 97 rozporządzenia w sprawie EFMR nałożono na IZ wymóg przekazywania Komisji danych zbiorczych dotyczących operacji wybranych do finansowania. Dane przekazywane do końca marca każdego roku obejmują realizację do końca poprzedniego roku kalendarzowego. Podobnie jak systemy sprawozdawczości dotyczące wcześniejszych instrumentów finansowania (Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa i Europejski Fundusz Rybacki), ten system sprawozdawczości jest powszechnie znany jako Infosys.

Różnicę w przypadku EFMR widać jednak w poziomie szczegółowości informacji przekazywanych na poziomie operacji za pośrednictwem sprawozdań Infosys. Dwa rozporządzenia wykonawcze[24] zawierają szczegółowe informacje na temat wymaganych danych i struktury bazy danych. Dane ilustrują postępy i osiągnięcia na poziomie operacji, ponieważ stanowią zapis tego, co się dzieje w praktyce. Dostarczają one najważniejszych informacji na temat beneficjenta (np. na temat wielkości przedsiębiorstwa lub płci beneficjenta) i operacji (np. na temat rodzaju działalności, budżetu, liczby zainteresowanych rybaków, całkowitej powierzchni odnośnego obszaru itp.). W celu ograniczenia obciążenia administracyjnego dla IZ i beneficjentów większość danych Infosys pochodzi z informacji przechowywanych już w krajowych bazach danych utworzonych w celu zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi rejestrowania i przechowywania danych w odniesieniu do poszczególnych operacji.

2.4. Roczne sprawozdania z realizacji (RSR)

Zgodnie z art. 114 rozporządzenia w sprawie EFMR i art. 50 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) do 31 maja każdego roku należy przekazywać Komisji RSR dotyczące każdego programu. RSR zawiera podsumowanie głównych osiągnięć i wyzwań związanych z realizacją PO. Podobnie jak w przypadku Infosys RSR obejmują realizację do końca poprzedniego roku kalendarzowego. Na podstawie przeglądu realizacji przedstawionego w RSR Komisja i państwa członkowskie dokonują przeglądu osiągnięć i – w razie potrzeby – dokonują dostosowań.

RSR zawierają dwa rodzaje informacji: informacje jakościowe opisujące główne osiągnięcia i wyzwania oraz informacje ilościowe obejmujące dane zagregowane w formie tabelarycznej. Zawierają one również informację na temat orientacyjnej alokacji finansowej na poziomie środków.

RSR są cennymi źródłami informacji, w szczególności na temat tego, jak przebiegała realizacja programu w okresie programowania, co się sprawdziło i gdzie występują trudności i wyzwania.

Informacje zawarte w RSR odnoszą się do stanu realizacji pod koniec grudnia poprzedniego roku. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na przygotowanie, przedłożenie i przyjęcie sprawozdania oraz na dokonanie wszelkich niezbędnych zmian, w momencie publikacji dane zawarte w sprawozdaniu mają już zazwyczaj około 9 miesięcy.

Dane przedstawione w RSR są również wykorzystywane do generowania danych zagregowanych na poziomie funduszy ESI i są udostępniane publicznie na Portalu Otwartych Danych[25]. Z kolei Infosys służy do bardziej technicznej i szczegółowej analizy. Stosowanie dwóch odrębnych kanałów sprawozdawczości w odniesieniu do danych

[24] Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 1242/2014 i (UE) nr 1243/2014.

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

ilościowych sprawiło, że analiza stała się bardziej złożona. Wynika to z faktu, że powstałe w ten sposób zbiory danych należy porównać, aby wykryć różnice i błędy.

Czego można się dowiedzieć z RSR na temat wdrażania?

RSR zawierają informacje na temat kwestii mających wpływ na realizację i wyniki programu, ponieważ opisuje się w nich otoczenie gospodarcze i prawne danego kraju. Są to ważne informacje, dzięki którym Komisja może sformułować uwagi i współpracować z państwami członkowskimi w zakresie napotkanych przez nie trudności związanych z poprawą wdrażania. Sprawozdania zawierają szczegółowe informacje na temat wsparcia dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego, na przykład na wymianę lub modernizację głównych lub dodatkowych silników.

W RSR opisuje się również działania, które są częścią planu ewaluacji programu, oraz podsumowano przeprowadzone ewaluacje. W sprawozdaniach za 2017 r. i 2019 r. znalazły się specjalne sekcje zawierające dodatkowe informacje na temat wsparcia na cele związane ze zmianą klimatu oraz inteligentnym, trwałym wzrostem gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu.

2.5. Ewaluacje

Jako podstawę do opracowywania programów państwa członkowskie przeprowadziły ewaluacje *ex ante*[26]. Ewaluacje te zostały przedłożone Komisji wraz z PO. Komisja sporządziła sprawozdanie podsumowujące dotyczące tych ewaluacji *ex ante*[27]. Wykazano w nim, że główną korzyścią płynącą z ewaluacji *ex ante* była jej przydatność w przeprowadzaniu analiz SWOT, określaniu konkretnych potrzeb w zakresie interwencji dla poszczególnych programów oraz określaniu ilościowym celów końcowych dotyczących wskaźników.

Każdy program zawiera również plan ewaluacji, który zapewnia przeprowadzanie regularnych ewaluacji i podejmowanie odpowiednich działań następczych. W ewaluacjach należy ocenić efektywność, skuteczność i wpływ EFMR[28]. Co najmniej raz w okresie programowania ewaluacja powinna obejmować analizę sposobu, w jaki wsparcie z EFMR pomogło osiągnąć cele każdego priorytetu UE. Ewaluacje te zostaną uwzględnione w ewaluacji *ex post* EFMR, która ma zostać przeprowadzona do końca 2024 r.[29]

Państwa członkowskie najczęściej przeprowadzały ewaluacje procesów i procedur. Większość z nich miała na celu ocenę efektywności i skuteczności procesów na poziomie PO, w podziale na cele szczegółowe i środki. Jako przykłady konkretnych przeprowadzonych ewaluacji można wskazać:

[26] Art. 55 RWP.

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

[28] Art. 115 rozporządzenia w sprawie EFMR i art. 56 RWP.

[29] Art. 57 RWP.

- ewaluację realizacji projektów dotyczących rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;
- analizę kosztów i korzyści programu wycofania z eksploatacji;
- ewaluację systemu oznaczania homarów nacięciami w kształcie litery V;
- ewaluację systemu zrównoważonego rybołówstwa;
- ewaluację systemu akwakultury w obiegu zamkniętym;
- ocenę skutków sektorów niebieskiej gospodarki oraz
- ocenę *ex ante* wykorzystania instrumentów finansowych.

Na podstawie przedstawionych w RSR informacji dotyczących ewaluacji określono trzy główne rezultaty:

- zmiany PO zgodnie z obserwacjami poczynionymi w ewaluacjach, głównie w celu przesunięcia środków finansowych ze środków, które cieszyły się mniejszym zainteresowaniem, na środki, na które zapotrzebowanie było większe;
- uproszczenie, usprawnienie i dostosowanie przepisów i procedur krajowych oraz
- opracowanie pomysłów i wstępnych struktur programów na potrzeby Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA).

Sprawozdanie podsumowujące ewaluację zawarte w RSR oraz warsztaty dotyczące wsparcia ewaluacji i budowania zdolności[30] przeprowadzone przez jednostkę ds. monitorowania i oceny rybołówstwa i akwakultury (FAME) wykazały znaczne różnice pod względem jakości i zakresu ewaluacji w poszczególnych państwach członkowskich. Jakość i zakres ewaluacji w dużej mierze zależały od:

- organizacji IZ i ich skuteczności w nadzorowaniu programu krajowego;
- poziomu wiedzy specjalistycznej zakontraktowanych ekspertów oraz
- stopnia przygotowania i wiedzy specjalistycznej w zakresie:
    - określania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do ewaluacji;
    - formułowania odpowiednich pytań ewaluacyjnych oraz
    - określania kryteriów kwalifikacji ofert dotyczących ewaluacji.

Państwa członkowskie zgłosiły trudności w podejmowaniu decyzji co do liczby i zakresu pytań ewaluacyjnych, w efekcie czego przeprowadzone ewaluacje były zbyt ogólne albo zbyt skoncentrowane na konkretnym zagadnieniu, w zależności od dostępnego czasu i budżetu.

Przykłady ewaluacji wyników i wdrażania

W 2020 r. pewne państwo członkowskie przeprowadziło ewaluację wyników i ewaluację procesu wdrażania. W ewaluacji wyników skoncentrowano się na tym, na

[30] Warsztaty zorganizowane w celu pomocy instytucjom zarządzającym w poprawie jakości i zakresu ich działań. Chodziło na przykład o pomoc w formułowaniu konkretnych, ukierunkowanych pytań ewaluacyjnych dostosowanych do zasobów i informacji dostępnych na potrzeby danego zadania.

ile środki EFMR okazały się skuteczne w osiąganiu celów szczegółowych i celów końcowych PO. W ramach ewaluacji procesu wdrażania oceniono skuteczność i efektywność mechanizmu realizacji wsparcia z EFMR za pomocą oceny struktur zarządzania i metod wdrażania.

Na podstawie tych ewaluacji to państwo członkowskie postanowiło poddawać przeglądowi cele końcowe dotyczące realizacji programu i przesunąć środki finansowe ze środków, które prawdopodobnie nie zostaną w pełni wykorzystane, na środki, na które istnieje większe zapotrzebowanie. W zaleceniach wynikających z ewaluacji zasugerowano ograniczenie liczby interwencji, aby zwiększyć skuteczność działań administracyjnych i zapewnić wnioskodawcom większą jasność. Zasugerowano również usprawnienie systemu informatycznego i uproszczenie procedur zarządzania programami, w szczególności umożliwienie elektronicznego przetwarzania dotacji.

2.6. Ramy wykonania

Podstawę ram wykonania i ich zastosowania do przeglądu programów stanowią art. 21 i 22 RWP. W ramach przeglądu wyników przeanalizowano osiągnięcie celów pośrednich programów na poziomie priorytetów UE, z wykorzystaniem informacji przedstawionych w RSR przedłożonych przez państwa członkowskie w 2019 r.

W odniesieniu do każdego programu EFMR Komisja przyjęła decyzje w sprawie priorytetów UE, w przypadku których osiągnięto cele pośrednie (wskaźniki finansowe i wskaźniki produktu). Na te priorytety przeznaczono rezerwę wykonania (tj. 5–7 % alokacji na każdy priorytet, zgodnie z decyzją danego państwa członkowskiego). Rezerwa wykonania na priorytety, w przypadku których nie osiągnięto celów pośrednich, została przesunięta na priorytety, w przypadku których udało się osiągnąć cele pośrednie.

Ramy wykonania, w szczególności przegląd programów, wymagały analizy oraz przyjmowania decyzji. Przegląd wprawdzie stanowił zachętę do poprawy wdrażania, ale zachęta ta nie była zbyt silna. Konsekwencją słabych wyników było obowiązkowe przesunięcie środków finansowych z jednego priorytetu UE na drugi. Jest to zgodne z logicznym działaniem IZ mającym na celu poprawę wdrażania w normalnych warunkach, nawet bez przeglądu.

3. RAMY MONITOROWANIA I EWALUACJI EFMRA

Ramy monitorowania i ewaluacji (MEF) EFMRA ustanowiono jako część ram wykonania budżetu UE[31]. Te ramy wykonania obejmują pojęcia, takie jak główne wskaźniki realizacji, zharmonizowana sprawozdawczość i monitorowanie wydatków w odniesieniu do aspektów horyzontalnych, takich jak klimat i środowisko. Ramy każdego funduszu są zatem odpowiednio dostosowane. Ramy monitorowania i ewaluacji EFMRA opierają się na doświadczeniach zdobytych podczas wdrażania EFMR, jak opisano w sekcji 2. W niniejszej sekcji pokrótce opisano nowe elementy tych ram. Szczegółowe informacje zostaną opublikowane w dokumencie roboczym, który zostanie udostępniony w sekcji dotyczącej EFMRA na stronie internetowej DG MARE[32].

[31] Opisanych w COM(2021) 366 final.

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

Logika interwencji EFMRA zakłada większą elastyczność niż w przypadku EFMR. Wskazano mniej priorytetów i mniej celów szczegółowych, a dobrze określone szczegółowe środki EFMR nie służą już jako narzędzie programowania i monitorowania. Zamiast tego państwa członkowskie mają swobodę wyboru i kształtowania środków specjalnie dostosowanych do ich szczególnych potrzeb.

Państwa członkowskie mogą również same wybrać najodpowiedniejsze wspólne wskaźniki rezultatu do pomiaru skutków swoich działań. Wskaźniki te określono w rozporządzeniu w sprawie EFMRA[33], a ich liczbę zmniejszono z 35 (jak to miało miejsce w przypadku EFMR) do 22 (25, uwzględniając wskaźniki cząstkowe). Zostały one uproszczone i opisane w taki sposób, aby wyeliminować wiele niepewności i błędów, jakie występowały w związku ze wskaźnikami EFMR.

W przypadku EFMRA państwa członkowskie nie przedkładają RSR. Zamiast tego przekazują bardziej ustrukturyzowane i bardziej regularne dane ilościowe, jak określono w RWP na lata 2021–2027[34]. Dwa razy w roku te dane ilościowe są uzupełniane danymi dotyczącymi wdrażania na poziomie operacji (Infosys). Coroczne spotkania w sprawie przeglądu wyników z udziałem IZ i Komisji stanowią okazję do przeanalizowania aspektów jakościowych programu.

Kluczowym elementem ram pozostają ewaluacje. Państwa członkowskie muszą przeprowadzić ewaluację swoich programów pod kątem co najmniej jednego z następujących kryteriów: skuteczności, efektywności, trafności, spójności i unijnej wartości dodanej[35]. Ich celem jest poprawa jakości projektowania i wdrażania programów. Ewaluacje mogą również obejmować inne istotne kryteria, takie jak poziom włączenia społecznego, niedyskryminacja i widoczność. W ramach przewidziano również śródokresową i końcową ewaluację wdrażania EFMRA.

W art. 16 RWP na lata 2021–2027 ustanowiono ramy wykonania. Określono w nich cele pośrednie i cele końcowe dotyczące wskaźników produktu i rezultatu oraz połączono je z celami szczegółowymi. Dzięki temu ułatwiono monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluację wyników funduszu w okresie wdrażania. W rozporządzeniu w sprawie EFMRA nie przewidziano przeglądu wyników ani wynikającej z niego alokacji rezerwy wykonania.

W Tabeli 1 przedstawiono przegląd najważniejszych różnic między okresem 2014–2020 a okresem 2021–2027. Ogólnie mówiąc, w ramach EFMRA uproszczono monitorowanie i ewaluację, które obecnie zapewniają większą spójność i elastyczność niż to miało miejsce w przypadku EFMR.

Tabela 1: Porównanie ram monitorowania i ewaluacji EFMR i EFMRA

---

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1139 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1004.

[34] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

[35] Art. 44 RWP na lata 2021–2027.

Aspekt	CMES 2014–2020 (EFMR)	MEF 2021–2027 (EFMRA)
Logika interwencji	Uprzednio określona	Większa elastyczność i mniej ograniczeń
Priorytety	6	4
Cele szczegółowe	17	10
Środki	Uprzednio określone w rozporządzeniu w sprawie EFMR	Brak środków; państwa członkowskie określają swoje rodzaje działań na poziomie celu szczegółowego (wykluczono działania niekwalifikowalne)
Wskaźniki kontekstowe	53	Brak
Wskaźniki rezultatu	35, w tym wskaźniki cząstkowe	25, w tym wskaźniki cząstkowe
Wskaźniki produktu	28	1
Rodzaje operacji	160	66
Sprawozdawczość roczna	Raz	Dane na poziomie operacji: dwa razy; dane finansowe: trzy razy
Plan ewaluacji	Tak, jako część PO	Tak, jako dokument wewnętrzny
Ewaluacja	Ewaluacja *ex ante* w 2015 r. (państwa członkowskie), ewaluacje w okresie wdrażania (państwa członkowskie), ewaluacja *ex post* w 2024 r. (Komisja)	Ewaluacje w okresie wdrażania (państwa członkowskie), ewaluacja śródokresowa w 2024 r. (Komisja), ewaluacja skutków w 2029 r. (państwa członkowskie), ewaluacja *ex post* w 2031 r. (Komisja)
Ramy wykonania	Uwzględniono, ale nie przedstawiono żadnych wytycznych	Uwzględniono; państwa członkowskie otrzymały dokument metodyczny dotyczący ram wykonania[36]

Źródło: FAME, 2021

4. PODSUMOWANIE

Kiedy w 2014 r. ustanowiono wspólny system monitorowania i ewaluacji EFMR, po raz pierwszy zapewniono porównywalną sprawozdawczość na poziomie operacji we wszystkich państwach członkowskich. System opierał się na uprzednio określonej logice interwencji i zestawie wspólnych wskaźników. Jego sztywna struktura spowodowała pewne trudności, takie jak problemy związane z poziomem szczegółowości opisu działań mających na celu wdrożenie finansowania, rozbieżne interpretacje wymogów i definicji w poszczególnych państwach członkowskich oraz różna skala interwencji w porównaniu z innymi funduszami ESI. Komisja, z pomocą jednostki wsparcia FAME, stale pracowała nad rozwiązaniem tych kwestii. FAME zapewniła również niezbędne wsparcie, analizę i szkolenia zarówno państwom członkowskim, jak i Komisji. Warsztaty, dokumenty robocze i wsparcie *ad hoc* opierały się na wspólnych doświadczeniach oraz znacznie

[36] Dokument roboczy dotyczący metodyki ram wykonania został rozesłany i przedstawiony w czerwcu 2021 r. Jego celem jest ułatwienie zatwierdzania programów, zapewnienie wzoru logiki interwencji programów państw członkowskich oraz zapewnienie podstawy do wyboru wskaźników i określenia (a następnie zmiany) celów pośrednich, celów końcowych i szacunków finansowych. Aspekty te mogą stanowić podstawę do opracowania planu monitorowania i ewaluacji na późniejszym etapie oraz zapewnić osobom odpowiedzialnym za programy i zainteresowanym stronom wytyczne dotyczące przechowywania wiedzy w ich organizacjach.

zharmonizowały i poprawiły zdolność IZ do gromadzenia danych, składania sprawozdań i ewaluacji wyników EFMR. Doświadczenie zdobyte podczas wdrażania EFMR ma kluczowe znaczenie w kontekście opracowania na lata 2021–2027 mniej rygorystycznych, uproszczonych ram przewidujących częstsze działania sprawozdawcze.