EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.6.2022
COM(2022) 284 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju skupnega sistema spremljanja in vrednotenja za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

Kratice

LPI	Letno poročilo o izvajanju
SRP	Skupna ribiška politika
CMES	Skupni sistem spremljanja in vrednotenja
CPR	Uredba o skupnih določbah
GD MARE	Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo
ESPR	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo
ESPRA	Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo
EU	Evropska unija
FAME	Spremljanje in vrednotenje ribištva in akvakulture
CPP	Celostna pomorska politika
OU	Organ upravljanja
OSV	Okvir spremljanja in vrednotenja
OP	Operativni program
SWOT	Prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti

Evropska komisija, 1049 Bruselj, Belgija – Tel. +32 22991111
Pisarna: J-99 01/028 – Pisarna: J-99 01/028Tel. +32 22984666 (direktna številka)

Kazalo

1. Uvod 3

2. Izvajanje CMES 4

2.1. Logika ukrepanja ESPR 5

2.2. Skupni kazalniki 7

2.3. Kumulativni podatki o operacijah (Infosys) 8

2.4. Letna poročila o izvajanju 9

2.5. Vrednotenja 10

2.6. Okvir uspešnosti 12

3. Okvir spremljanja in vrednotenja ESPRA 12

4. Sklepne ugotovitve 14

1. UVOD

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) je v obdobju 2014–2020 podpiral pomorsko in ribiško politiko EU. V okviru sklada je na voljo 6,4 milijarde EUR, od tega s 5,96 milijarde EUR skupno upravljajo države članice in Komisija (deljeno upravljanje). To poročilo se nanaša samo na proračun v okviru deljenega upravljanja. Ta proračun se uporablja za spodbujanje trajnostnosti ribištva in akvakulture, spodbujanje učinkovitega in trajnostnega trženja in predelave ribiških proizvodov in proizvodov iz akvakulture, krepitev nadzora ribištva ter izboljšanje zbiranja znanstvenih podatkov za upravljanje ribištva. Obalnim skupnostim pomaga diverzificirati njihovo modro gospodarstvo in prispeva k večji privlačnosti obal EU. Podpira tudi varstvo okolja in obogatitev vodne biotske raznovrstnosti.

Za spremljanje operacij ESPR, ki se financirajo v okviru deljenega upravljanja[1], je bil vzpostavljen skupni okvir spremljanja in vrednotenja (CMES). Ta pomaga beležiti in spremljati dosežke teh operacij. S tem zagotavlja preglednost porabe javnih sredstev in omogoča vrednotenje podpore ESPR. CMES temelji na okviru za stalni dialog, vzdrževanje, podporo in izmenjavo izkušenj med Komisijo in državami članicami. Cilj tega okvira je zagotoviti skupne, primerljive podatke, ki jih je mogoče združiti in analizirati na podlagi različnih meril v državah članicah.

To je drugo poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju CMES. Osredotoča se na razvoj dogodkov od prejšnjega poročila[2], navaja spoznanja, pridobljena med izvajanjem, in obravnava, kako so bila ta spoznanja upoštevana pri razvoju okvira za Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (ESPRA) za obdobje 2021–2027[3]. To poročilo ne vsebuje podrobnosti o dosežkih ESPR. Ti so navedeni v poročilih o izvajanju ESPR, ki so na voljo na spletnem mestu GD MARE[4].

Kot je določeno v členu 108 uredbe o ESPR, so cilji CMES:

a) prikazati napredek in dosežke skupne ribiške politike (SRP) in celostne pomorske politike (CPP), preučiti splošni učinek ter oceniti učinkovitost, uspešnost in pomen operacij ESPR;
b) prispevati k bolj usmerjeni podpori za SRP in CPP;
c) podpirati skupni proces pridobivanja znanja za spremljanje in vrednotenje ter
d) zagotoviti dobro utemeljeno, z dokazi podprto vrednotenje operacij ESPR, ki bo podlaga za postopek odločanja.

Za dosego teh ciljev CMES zagotavlja naslednje[5]:

---

1 Člen 107 Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljnjem besedilu: uredba o ESPR).

2 Kot se zahteva v skladu s členom 107(4) uredbe o ESPR. Prvo poročilo je bilo objavljeno leta 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Uredba (EU) 2021/1139 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter spremembi Uredbe (EU) 2017/1004.

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

5 Navedeno v členu 1 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1014/2014.

1) logiko ukrepanja, ki pojasnjuje medsebojne vplive prednostnih nalog, specifičnih ciljev in ukrepov[6];
2) sklop skupnih kazalnikov[7];
3) kumulativne podatke o operacijah, izbranih za financiranje[8];
4) letna poročila o izvajanju operativnih programov[9];
5) načrte vrednotenja[10];
6) predhodna in naknadna vrednotenja ter druge dejavnosti vrednotenja, povezane s programi ESPR[11], ter
7) preglede uspešnosti[12].

Ti vidiki so podrobno opisani v prejšnjem poročilu o izvajanju CMES za ESPR[13]. **To poročilo se osredotoča na nove vidike, ki so se pojavili od zadnjega poročila.**

2. IZVAJANJE CMES

O vsakem od vidikov, opisanih v oddelku 1, se je z državami članicami razpravljalo na sestankih strokovne skupine ESPR[14] . Komisija je te sestanke izkoristila za razvoj okvira delegiranih in izvedbenih uredb, ki podpirajo CMES. Ta participativni pristop se je nadaljeval v celotnem programskem obdobju, pri čemer so bili organi upravljanja vključeni v nadaljnji razvoj in krepitev CMES z izmenjavo dobrih praks in reševanjem skupnih vprašanj. To je zagotovilo skupno odgovornost za sistem in njegovo sprejetje ter pomagalo usposobiti in opremiti organe upravljanja in Komisijo za izvajanje spremljanja in vrednotenja.

Za zagotovitev, da države članice dosledno uporabljajo CMES, je Komisija ustanovila enoto za tehnično podporo, imenovano FAME (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation – spremljanje in vrednotenje ribištva in akvakulture)[15]. To podporno storitev je v sedmih letih programskega obdobja zagotavljal zunanji izvajalec. Od organov upravljanja so se zbrali povratne informacije, izkušnje in znanje, ki so se nadgradili skupaj z enoto za podporo FAME. Delovni dokumenti in poročila enote za podporo FAME so na voljo na spletnem mestu Europa[16]. Enota za podporo FAME je Komisiji in državam članicah pomagala razviti, izvesti in analizirati vsakega od vidikov iz tega poglavja.

---

6 Člen 18(1), točka (a), in člen 116 uredbe o ESPR.

7 Člen 109 uredbe o ESPR. Seznam skupnih kazalnikov je določen v Prilogi k Uredbi (EU) št. 1014/2014.

8 Člen 97(1), točka (a), uredbe o ESPR (poročilo Infosys).

9 Člen 114 uredbe o ESPR, ki dopolnjuje člen 50 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah).

10 Člen 115 uredbe o ESPR v povezavi s členom 56 uredbe o skupnih določbah.

11 Členi 115, 116 in 117 uredbe o ESPR v povezavi s členi 55, 56 in 57 uredbe o skupnih določbah.

12 Člen 21(1) uredbe o skupnih določbah.

13 COM(2018) 48 final.

14 Dokumenti in poročila o teh sestankih so na voljo na https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

15 Več informacij o enoti za podporo FAME je na voljo na https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

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

Kaj nam lahko CMES pove o ESPR?

CMES združuje informacije o spremljanju in vrednotenju iz več virov. Informacije o vsaki financirani operaciji se lahko združijo s kontekstualnimi informacijami o razmerah v državah članicah in zunanjimi podatkovnimi zbirkami, kot je skupni register flote (CFR).

- Skupni kazalniki rezultatov zagotavljajo informacije na najvišji ravni. Zaradi podpore ESPR je bilo na primer v obalnih skupnostih v sektorjih ribištva in akvakulture ter predelovalnem sektorju ohranjenih 31 594 delovnih mest.
- Odhodke je mogoče oceniti glede na ukrepe iz uredbe o ESPR, za katere so bile prevzete obveznosti. Približno 33 % vseh sredstev ESPR je bilo na primer namenjenih ukrepom za podporo biotski raznovrstnosti (1 637 milijonov EUR).
- Zagotovi se lahko tudi podrobnejša analiza po sektorjih. Podporo ESPR je na primer prejelo 13 123 posameznih plovil. Približno 25 % porabe ESPR, namenjene plovilom, je bilo zagotovljenih za plovila v sektorju malega priobalnega ribolova (124 milijonov EUR).

Vsak navedeni primer se lahko nadalje razčleni po državah članicah. Podatki se nanašajo na stanje izvajanja ESPR na dan 31. decembra 2020. Nadaljnje podrobnosti in primeri so na voljo v poročilih o izvajanju ESPR na spletnem mestu GD MARE[17].

2.1. Logika ukrepanja ESPR

Logika ukrepanja opisuje, kako odločitve politike, sprejeti ukrepi in želeni rezultati vplivajo drug na drugega. Je temelj spremljanja in vrednotenja, ki se začne na ravni politike ter nadaljuje na ravneh posameznih programov in operacij.

V členu 5 uredbe o ESPR so določeni cilji EU. Na ravni politike so ti cilji razčlenjeni po prednostnih nalogah in specifičnih ciljih EU, kot so določeni v členu 6 uredbe o ESPR. Vsaka država članica, ki izvaja ESPR[18], oblikuje operativni program. Z njim se obravnavajo potrebe zadevne države članice po podpori, pri čemer se izbere iz sklopa 51 ukrepov, ki so na voljo. Države članice analizirajo svoje prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (analiza SWOT), da opredelijo svoje potrebe. Ta analiza jim omogoča, da se odločijo o ustreznih ukrepih in njihovi intenzivnosti. Države članice izberejo tudi ustrezne kazalnike rezultatov in učinkov ter določijo ciljne vrednosti in mejnike za finančne kazalnike, kazalnike učinkov in kazalnike rezultatov. Ti se uporabljajo za spremljanje napredka in lažje vrednotenje. Operativni program odobri Komisija. Države članice lahko v celotnem obdobju izvajanja svoje programe spremenijo tako, da odražajo spreminjajoče se potrebe, potem ko Komisija odobri program.

Logika ukrepanja je bila predlagana kot vnaprej določena struktura za obravnavanje potreb vseh držav članic. Vendar se je med izvajanjem izkazalo, da bi se bolje obnesel prožnejši pristop. Nekateri vidiki so delovali dobro, na primer prednostne naloge EU. Te so olajšale združevanje podatkov na ravni evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v

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

[18] Vse države članice, razen Luksemburga.

nadaljnjem besedilu: skladi ESI)[19]. Drugi vidiki, kot so tematski cilji[20] (tj. združevanje na višji ravni, ki predstavlja 11 prednostnih naložb skladov ESI), so se izkazali za malo pomembne za ESPR, saj ima ta za tako analizo na visoki ravni razmeroma majhen proračun.

V nekaterih primerih je bilo težko izkoristiti toge povezave med vidiki logike ukrepanja ESPR. Povezave med prednostnimi nalogami in ukrepi EU so bile vzpostavljene z uredbo o ESPR. V Uredbi so bili nekateri ukrepi oblikovani zelo ozko. Produktivne naložbe v akvakulturo so bile na primer razdeljene v 11 kategorij. V praksi se je izkazalo, da države članice tako ozko opredeljenih ukrepov niso dobro izkoristile. Raje so zagotovile financiranje v okviru širše oblikovanih ukrepov, ki zajemajo iste cilje.

Z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 1014/2014[21] je bila vzpostavljena povezava med prednostnimi nalogami EU in skupnimi kazalniki rezultatov. Izvajanje ukrepov s strani držav članic prispeva h kazalnikom rezultatov. V oddelku 2.2 so podrobno opisana opažanja o skupnih kazalnikih rezultatov med izvajanjem programa.

Med izvajanjem je bilo treba analizirati, kako so ukrepi ESPR in narava operacij, podprtih v okviru vsakega ukrepa, prispevali k doseganju ciljev SRP. V ta namen so bile z uporabo tehničnega strokovnega znanja na delavnicah razvite *ad hoc* metode. Razpoložljivost podrobnih podatkov na ravni operacij je olajšala to analizo. Ugotovljeno je bilo na primer, da so operacije, izvedene v okviru 11 ukrepov ESPR (npr. inovacije v skladu s členom 47, produktivne naložbe v akvakulturo v skladu s členom 48(1), točke (a) do (d) in (f) do (h), ter akvakultura, ki zagotavlja okoljske storitve, v skladu s členom 54), prispevale k doseganju cilja SRP glede spodbujanja razvoja dejavnosti trajnostne akvakulture. Tovrstna analiza je pokazala jasno vrednost podrobnih informacij o vsaki operaciji.

Primer: povezava med prednostnimi nalogami EU, specifičnimi cilji, ukrepi in kazalniki rezultatov

Prednostna naloga EU 1 (spodbujanje okoljsko trajnostnega, z viri gospodarnega, inovativnega, konkurenčnega in na znanju temelječega ribištva) ima šest specifičnih ciljev.

Vsak specifični cilj ima ustrezno vrsto ukrepov. Na primer, trajno prenehanje ribolovnih dejavnosti in podpora sistemom dodeljevanja ribolovnih zmožnosti sta ukrepa (člena 34 oziroma 36 uredbe o ESPR), ki prispevata k doseganju specifičnega cilja 3 (zagotavljanje ravnovesja med ribolovno zmogljivostjo in razpoložljivimi ribolovnimi možnostmi) v okviru prednostne naloge EU 1.

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

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

[21] Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1014/2014 z dne 22. julija 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2006, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z vsebino in sestavo skupnega sistema spremljanja in vrednotenja za operacije, financirane iz Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (UL L 283, 27.9.2014, str. 11).

Za specifični cilj 3 se uporabljata naslednja skupna kazalnika rezultatov: kazalnik rezultatov 1.3 (sprememba neto dobička) in kazalnik rezultatov 1.6 (sprememba v odstotku neuravnoteženih flot).

Način zagotavljanja podatkov o spremljanju in vrednotenju sledi strukturi opisane logike ukrepanja. Podatki so na voljo v treh glavnih oblikah:

- kumulativni podatki o operacijah (Infosys), predloženi vsako leto konec marca,
- letna poročila o izvajanju, predložena vsako leto konec maja, ter
- vrednotenja, opravljena pred programskim obdobjem, med njim in po njem.

Ti podatki vplivajo na sklop skupnih kazalnikov rezultatov, ki se uporabljajo kot ključni kazalniki dosežkov ESPR.

2.2. Skupni kazalniki

Na splošno so bili skupni kazalniki ESPR dobra podlaga za spremljanje napredka pri njegovem izvajanju. Njihove vrednosti so objavljene na javno dostopnem portalu odprtih podatkov[22]. V nadaljevanju so navedena opažanja v zvezi s kazalniki.

- Kazalniki ozadja so bistveni za analizo SWOT in določanje potreb držav članic. Vendar njihova vključitev v poročanje ni bila pomembna za spremljanje napredka.
- Najzanesljivejši kazalnik učinka je bilo število operacij. Zagotovil je enostavnost za načrtovanje programov in poročanje, znatno pa ga je mogoče izboljšati z združevanjem z drugimi podatki na ravni operacije.
- Nekateri kazalniki so bili zapleteni in jih je bilo na tem področju težko uporabljati zaradi pomanjkanja podatkov ali razlik v zajemanju podatkov med državami članicami (npr. tako pozitivne kot negativne spremembe kazalnikov – „sprememba nenamernega ulova“ ali „sprememba izkoristka goriva pri ulovu rib“ – se štejejo kot pozitivne spremembe).
- Nekateri kazalniki niso bili v celoti primerni za zajetje neposrednega srednjeročnega učinka ESPR. Namesto tega so bili bolj usmerjeni v zajetje učinkov SRP ne glede na ESPR (npr. „sprememba nenamernega ulova“ ali sprememba pokritosti zaščitenih morskih območij“).
- Organi upravljanja so se izogibali bolj zapletenim kazalnikom. Taki kazalniki so bili pogosto razglašeni za neuporabne na ravni programa ali preprosto niso bili sporočeni na ravni posameznih operacij.
- Pogosto so se pojavljale različne napake pri poročanju. Večina jih je bila posledica napačne razlage opredelitev kazalnikov in različnih praks zbiranja podatkov. Opredelitve so se pojasnjevale in izboljševale v celotnem obdobju izvajanja z rednim posodabljanjem delovnega dokumenta o opredelitvah kazalnikov[23]. Do drugih napak je prišlo zaradi nenatančnosti v merskih enotah, na primer „v tisoč EUR“ namesto zgolj EUR. Te napake so bile odkrite in popravljene pri poročanju in načrtovanju ter z zagotovitvijo popravljenih opredelitev za izboljšanje uporabe opredelitev.

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

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* (Delovni dokument o opredelitvah skupnih kazalnikov ESPR): https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

- Države članice so imele možnost poročati o kazalnikih rezultatov za posamezne programe. Njihova vrednost zunaj poročanja za zadevno državo članico je bila omejena, saj jih ni bilo mogoče združiti na ravni EU.
- V praksi je bilo ugotovljeno, da so lahko skupni kazalniki rezultatov, ki so bili opredeljeni in namenjeni uporabi samo v okviru nekaterih ukrepov, enako primerni za uporabo v okviru drugih ukrepov. Izkušnje med izvajanjem so pokazale, da bi se bolje obnesla prožnejša struktura.

Primer: trije skupni kazalniki rezultatov ESPR, ki prikazujejo dosežke sklada v obdobju 2014–2020

1. **Število operacij, financiranih iz ESPR, s katerimi se izvaja sistem EU za nadzor, inšpekcijske preglede in izvrševanje:**

   načrtovano glede na programe držav članic: **954 operacij;**

   izvedeno glede na letna poročila o izvajanju držav članic: **615 operacij.**

2. **Število novih podjetij, ustanovljenih na podlagi skupnostnih pobud za lokalni razvoj, financiranih iz ESPR:**

   načrtovano glede na programe držav članic: **750 podjetij;**

   izvedeno glede na letna poročila o izvajanju držav članic: **486 podjetij.**

3. **Zaposlenost, ki se je v ribiškem sektorju ohranila zaradi podpore ESPR, merjena v ekvivalentu polnega delovnega časa (EPDČ):**

   načrtovano glede na programe držav članic: **22 473 EPDČ;**

   izvedeno glede na letna poročila o izvajanju držav članic: **17 985 EPDČ.**

2.3. Kumulativni podatki o operacijah (Infosys)

V obdobju 2014–2020 je bilo uvedeno poročanje v skladu s členom 97(1) uredbe o ESPR. Tako so bili predloženi podatki precej boljši od podatkov, ki so bili za Evropski sklad za ribištvo (ESR) na voljo v prejšnjem obdobju (2007–2014). Vendar je trajalo nekaj časa, da so v vseh državah članicah vzpostavili sisteme, ki so združljivi in dovolj zanesljivi za združevanje podatkov, na primer z odkrivanjem in odpravljanjem napak pri enotah, kot je poročanje v „EUR“ namesto v „tisoč EUR“. Enota za podporo FAME je pripravila več delovnih dokumentov in podpornih orodij IT za pomoč pri vzpostavljanju sistemov. Orodja so bila zasnovana za zmanjšanje napak pri poročanju in skrajšanje časa, potrebnega za urejanje in dokončno pripravo podatkov, preden se lahko uporabijo za analizo.

Infosys zagotavlja dobro strukturiran, skupen in dosleden način beleženja podatkov. Tako se lahko Infosys uporabi za spremljanje, vrednotenje in primerjalno analizo napredka na ravni držav članic. Na združeni ravni EU je postal neprecenljivo orodje za zagotavljanje zanesljivih podatkov za poročanje in odločanje.

Kaj nam lahko Infosys pove o projektu?

Podatki, zabeleženi na ravni operacije, Komisiji pomagajo razumeti ozadje zadevne operacije. Na primer ribička iz Almeríe (Španija), ki deluje kot mikropodjetje, izvaja operacijo ESPR, povezano z diverzifikacijo in novimi oblikami dohodka, in sicer razvoj turističnega trnkarjenja v modrih vodah na svojem plovilu. Plovilo se lahko identificira s številko v registru ribiške flote, ki je povezana s podatki o velikosti plovila, moči motorja, razredu in glavnim ribolovnim orodjem.

Navedena sta datuma začetka in konca izvajanja operacije. Navedeni so tudi skupni stroški operacije in podrobnosti financiranja. Polovica sredstev je na primer zagotovljena iz proračuna ESPR, preostala sredstva pa so kombinacija vladnega in zasebnega financiranja.

Navedena je oznaka skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) za podjetje, ki označuje lokalno območje, na katerem poteka operacija. Podatki lahko pokažejo tudi pomen operacije za spodbujanje enakosti spolov v ribiškem sektorju.

Operacija se izvaja v skladu s členom 30 (Diverzifikacija in nove oblike dohodka) uredbe o ESPR. Rezultat se meri s skupnim kazalnikom „sprememba čistega dobička“.

V skladu s členom 97 uredbe o ESPR morajo organi upravljanja Komisiji predložiti kumulativne podatke o operacijah, izbranih za financiranje. Podatki, predloženi vsako leto do konca marca, zajemajo izvajanje do izteka predhodnega koledarskega leta. Enako kot sistemi poročanja prejšnjih instrumentov financiranja (Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) in Evropski sklad za ribištvo (ESR)) je tudi ta sistem poročanja splošno znan kot Infosys.

Raven podrobnosti, ki se na ravni operacij zagotavlja s poročanjem v sistemu Infosys, je edinstvena za ESPR. Dve izvedbeni uredbi[24] določata podrobnosti o zahtevanih podatkih in strukturi podatkovnih zbirk. Podatki opisujejo napredek in dosežke na ravni operacije z evidentiranjem dejanskega dogajanja. Vključujejo ključne informacije o upravičencu (npr. velikost podjetja ali spol) in operaciji (vrsta dejavnosti, proračun, število zadevnih ribičev, zadevna celotna površina itd.). Da bi se omejilo upravno breme za organe upravljanja in upravičence, večina podatkov sistema Infosys izhaja iz že shranjenih informacij v nacionalnih podatkovnih zbirkah, vzpostavljenih za izpolnitev zahtev glede beleženja in shranjevanja podatkov za posamezne operacije.

2.4. Letna poročila o izvajanju

V skladu s členom 114 uredbe o ESPR in členom 50 uredbe o skupnih določbah je treba letno poročilo o izvajanju za vsak program poslati Komisiji vsako leto do 31. maja. V letnih poročilih o izvajanju so povzeti glavni dosežki in izzivi pri izvajanju operativnih programov. Letna poročila o izvajanju enako kot sistem Infosys zajemajo izvajanje do konca predhodnega koledarskega leta. Komisija in države članice uporabijo pregled izvajanja, zagotovljen z letnimi poročili o izvajanju, za pregled dosežkov in izvedbo prilagoditev, če je potrebno.

[24] Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 1242/2014 in (EU) št. 1243/2014.

Letna poročila o izvajanju zagotavljajo dve vrsti informacij: kvalitativne informacije, ki opisujejo glavne dosežke in izzive, ter kvantitativne informacije, ki vsebujejo zbirne podatke v obliki tabel. Vsebujejo tudi okvirna dodeljena finančna sredstva na ravni ukrepa.

Letna poročila o izvajanju so dragoceni viri informacij, zlasti o tem, kako je v programskem obdobju napredovalo izvajanje programa, kaj je bilo uspešno ter kje so se pojavljali težave in izzivi.

Informacije v letnem poročilu o izvajanju se nanašajo na izvajanje ob koncu decembra preteklega leta. Glede na čas, potreben za pripravo, predložitev in sprejetje poročila ter za morebitne potrebne popravke, so podatki v poročilu ob objavi običajno stari približno devet mesecev.

Podatki iz letnih poročil o izvajanju se uporabljajo tudi za združevanje na ravni skladov ESI in so javno dostopni na portalu odprtih podatkov[25]. Nasprotno pa se Infosys uporablja za bolj tehnično in podrobnejšo analizo. Analiza je zaradi dveh ločenih tokov poročanja za kvantitativne podatke kompleksnejša. Dobljene podatkovne nize je namreč treba primerjati, da se odkrijejo razlike in napake.

Kaj nam letno poročilo o izvajanju pove o izvajanju?

Letna poročila o izvajanju zagotavljajo informacije o vprašanjih, ki vplivajo na izvajanje in uspešnost programa, z opisom nacionalnega gospodarskega in pravnega okolja. To so pomembne informacije za Komisijo, da lahko oblikuje ugotovitve in sodeluje z državami članicami pri njihovih specifičnih izzivih za izboljšanje izvajanja. V poročilih so navedene podrobnosti o podpori za mali priobalni ribolov, na primer zamenjavo ali posodobitev glavnih ali pomožnih motorjev.

V letnih poročilih o izvajanju so opisane tudi dejavnosti, ki so del načrta vrednotenja programa, in povzeta izvedena vrednotenja. Poročila za leti 2017 in 2019 so vključevala posebne oddelke z dodatnimi informacijami o podpori ciljem na področju podnebnih sprememb ter pametni, trajnostni in vključujoči rasti.

2.5. Vrednotenja

Države članice so izvedle predhodna vrednotenja[26] kot podlago za zasnovo programa. Ta vrednotenja so bila predložena Komisiji skupaj z operativnimi programi. Komisija je pripravila sintezo predhodnih vrednotenj[27]. Ta sinteza je pokazala, da je bila glavna korist predhodnega vrednotenja podpora, ki je bila zagotovljena pri izvajanju analiz SWOT, opredelitvi posebnih potreb programov po ukrepanju in količinski opredelitvi ciljnih vrednosti kazalnikov.

Vsak program vključuje tudi načrt vrednotenja za zagotovitev rednih vrednotenj in ustreznih nadaljnjih ukrepov. Z vrednotenji naj bi se ocenili uspešnost, učinkovitost in

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

26 Člen 55 uredbe o skupnih določbah.

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

vpliv ESPR[28]. Vsaj enkrat v programskem obdobju naj bi se ocenilo, kako je podpora ESPR prispevala k doseganju ciljev za vsako prednostno nalogo EU. Ta vrednotenja se bodo upoštevala pri naknadnem vrednotenju ESPR, ki naj bi se izvedlo do konca leta 2024[29].

Najpogostejša vrsta vrednotenja, ki ga izvajajo države članice, so ocene procesov in postopkov. Večina teh je bila strukturirana za oceno uspešnosti in učinkovitosti postopkov na ravni operativnega programa, in sicer po specifičnih ciljih in ukrepih. Primeri posebnih vrednotenj, ki so bila opravljena, vključujejo:

- vrednotenje izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost,
- analizo stroškov in koristi sheme umika iz obratovanja,
- vrednotenje sheme označevanja jastogov z zarezo v obliki črke V,
- vrednotenje sheme trajnostnega ribištva,
- vrednotenje recirkulacijskih sistemov za akvakulturo,
- oceno učinka sektorjev modrega gospodarstva ter
- predhodno oceno uporabe finančnih instrumentov.

Glede na informacije o vrednotenjih iz letnih poročil o izvajanju so bili opredeljeni trije glavni rezultati:

- spremembe operativnih programov v skladu z opažanji iz vrednotenj, predvsem za prerazporeditev sredstev iz ukrepov, ki so pritegnili manj zanimanja, v ukrepe, po katerih je večje povpraševanje,
- poenostavitev, racionalizacija in prilagoditev nacionalnih pravil in postopkov ter
- razvoj zamisli in osnutkov programskih struktur za Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (ESPRA).

Sinteza vrednotenj letnih poročil o izvajanju ter delavnice za podporo vrednotenju in gradnji zmogljivosti[30] enote za podporo spremljanju in vrednotenju ribištva in akvakulture (FAME) so pokazale, da se kakovost in obseg vrednotenj med državami članicami močno razlikujeta. Kakovost in obseg vrednotenj sta bila zelo odvisna od:

- organizacije organov upravljanja in njihove učinkovitosti pri nadzoru nacionalnega programa,
- ravni strokovnega znanja pogodbenih strokovnjakov ter
- stopnje pripravljenosti in strokovnega znanja, ki se uporabljata za:
    - opredelitev formalnih pogojev za vrednotenje,
    - pripravo ustreznih vprašanj za vrednotenje ter
    - določitev meril za izbor ponudb za vrednotenje.

[28] Člen 115 uredbe o ESPR in člen 56 uredbe o skupnih določbah.

[29] Člen 57 uredbe o skupnih določbah.

[30] Delavnice za pomoč organom upravljanja pri izboljšanju kakovosti in obsega njihovih dejavnosti. Na primer pomoč pri oblikovanju specifičnih, ciljno usmerjenih vprašanj za vrednotenje, primernih za vire in informacije, ki so na voljo za delo.

Države članice so poročale o težavah pri odločanju o številu in obsegu vprašanj za vrednotenje, kar je privedlo do vrednotenja, ki je bilo lahko preveč splošno ali preveč osredotočeno na določeno temo, odvisno od razpoložljivega časa in proračuna.

Primeri vrednotenj, s katerimi se ocenjujeta uspešnost in izvajanje

Država članica je leta 2020 izvedla vrednotenje uspešnosti in vrednotenje postopka izvajanja. Vrednotenje uspešnosti je bilo osredotočeno na učinkovitost ukrepov ESPR pri doseganju specifičnih ciljev operativnega programa. Pri vrednotenju postopka izvajanja sta bili ocenjeni uspešnost in učinkovitost mehanizma za izvajanje podpore ESPR, in sicer z oceno upravljavskih struktur in metod izvajanja.

Na podlagi vrednotenj se je država članica odločila, da bo ohranila cilje za izvajanje programa, ki je bilo predmet pregleda, in prerazporedila sredstva iz ukrepov, za katere ni verjetno, da jih bodo v celoti porabili, za ukrepe, po katerih je večje povpraševanje. V priporočilih, ki so sledila, je bila predlagana racionalizacija števila ukrepov, da bi se povečala učinkovitost uprave in zagotovila večja jasnost za prosilce. Podani so bili tudi predlogi za izboljšanje informacijskega sistema in poenostavitev postopkov upravljanja programov, zlasti omogočanje spletne obdelave vlog za nepovratna sredstva.

2.6. Okvir uspešnosti

Člena 21 in 22 uredbe o skupnih določbah zagotavljata podlago za okvir uspešnosti in njegovo uporabo pri pregledu programov. Pri pregledu uspešnosti je bilo preučeno doseganje mejnikov programov na ravni prednostnih nalog EU, pri čemer so bile uporabljene informacije, predstavljene v letnih poročilih o izvajanju, ki so jih države članice predložile leta 2019.

Komisija je za vsak program ESPR sprejela sklepe o prednostnih nalogah EU, pri katerih so bili doseženi njihovi mejniki (finančni kazalniki in kazalniki učinka). Za te prednostne naloge je bila dodeljena rezerva za uspešnost (tj. 5–7 % dodeljenih sredstev za vsako prednostno nalogo, kot je določila zadevna država članica). Rezerva za uspešnost za prednostne naloge, ki niso dosegle svojih mejnikov, je bila prerazporejena k prednostnim nalogam, pri katerih so bili mejniki doseženi.

Okvir uspešnosti, zlasti pregled programov, je zahteval analizo in sprejetje sklepov. Pregled je zagotovil spodbudo za izboljšanje izvajanja, vendar spodbuda ni bila zelo močna. Posledica nezadostne uspešnosti je bil obvezen prenos sredstev z ene prednostne naloge EU na drugo. To je skladno z logičnim ukrepanjem organa upravljanja za izboljšanje izvajanja v običajnih okoliščinah, tudi brez pregleda.

3. OKVIR SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA ESPRA

Okvir spremljanja in vrednotenja ESPRA je bil vzpostavljen kot del okvira uspešnosti proračuna EU[31]. Ta okvir uspešnosti vključuje koncepte, kot so glavni kazalniki uspešnosti, usklajeno poročanje o odhodkih in njihovo spremljanje za horizontalne vidike, kot sta podnebje in okolje. Zato ima vsak sklad prilagojen okvir. Okvir spremljanja in

[31] Opisano v COM(2021) 366 final.

vrednotenja ESPRA temelji na izkušnjah, pridobljenih med izvajanjem ESPR, kot je opisano v oddelku 2. V tem oddelku so na kratko opisane novosti v zvezi z okvirom spremljanja in vrednotenja. Vse podrobnosti bodo objavljene v delovnem dokumentu, ki bo na voljo na strani o ESPRA na spletnem mestu GD MARE[32].

Logika ukrepanja ESPRA je prožnejša od logike ESPR. Manj je prednostnih nalog in specifičnih ciljev, dobro opredeljeni, podrobni ukrepi ESPR pa se ne uporabljajo več kot orodje za načrtovanje in spremljanje. Namesto tega lahko države članice prosto izbirajo in opredelijo ukrepe, prilagojene njihovim specifičnim potrebam.

Države članice lahko tudi same izberejo najprimernejše skupne kazalnike rezultatov za merjenje učinkov svojih ukrepov. Kazalniki so določeni v uredbi o ESPRA[33], njihovo število pa se je s 35 v okviru ESPR zmanjšalo na 22 (oziroma na 25 vključno s podkazalniki). Poenostavljeni in opisani so bili tako, da naj bi se odpravile številne negotovosti in napake, povezane s kazalniki ESPR.

Države članice v okviru ESPRA ne predložijo letnih poročil o izvajanju. Namesto tega sporočajo bolj strukturirane in redne kvantitativne podatke, kot je določeno v uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027[34]. Dvakrat letno se ti kvantitativni podatki dopolnijo s podatki o izvajanju na ravni operacij (Infosys). Sestanki o letnem pregledu uspešnosti med organom upravljanja in Komisijo so priložnost za obravnavo kvalitativnih vidikov programa.

Vrednotenja ostajajo ključni vidik okvira. Države članice morajo svoje programe ovrednotiti na podlagi enega ali več naslednjih meril: uspešnosti, učinkovitosti, ustreznosti, skladnosti in dodane vrednosti Unije[35]. Cilj je izboljšati kakovost zasnove in izvajanja programov. Vrednotenja lahko zajemajo tudi druga ustrezna merila, na primer vključevanje, nediskriminacijo in prepoznavnost. Okvir določa tudi vmesno in končno vrednotenje izvajanja ESPRA.

Člen 16 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 določa okvir smotrnosti. Okvir določa mejnike in cilje za kazalnike učinka in rezultatov ter jih povezuje s specifičnimi cilji. To olajšuje spremljanje, poročanje in vrednotenje uspešnosti sklada v obdobju izvajanja. Uredba o ESPRA ne določa pregleda uspešnosti in naknadne dodelitve rezerve za uspešnost.

Table 1 vsebuje pregled najpomembnejših razlik med obdobjema 2014–2020 in 2021–2027. Na splošno sta bila spremljanje in vrednotenje v okviru ESPRA poenostavljena ter zagotavljata večjo doslednost in prožnost kot okvir ESPR.

Preglednica1: Primerjava okvirov spremljanja in vrednotenja med ESPR in ESPRA

---

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

33 Uredba (EU) 2021/1139 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter spremembi Uredbe (EU) 2017/1004.

34 Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko.

35 Člen 44 uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027.

Vidik	CMES za obdobje 2014–2020 (ESPR)	Okvir spremljanja in vrednotenja za obdobje 2021–2027 (ESPRA)
Logika ukrepanja	vnaprej opredeljena	prožnejša z manj omejitvami
Prednostne naloge	6	4
Specifični cilji	17	10
Ukrepi	vnaprej opredeljeni v uredbi o ESPR	ukrepi niso potrebni; države članice opredelijo svoje vrste ukrepov na ravni specifičnih ciljev (neupravičeni ukrepi so izključeni)
Kazalniki ozadja	53	jih ni
Kazalniki rezultatov	35, vključno s podkazalniki	25, vključno s podkazalniki
Kazalniki učinkov	28	1
Vrste operacij	160	66
Poročanje na letni ravni	enkrat	podatki na ravni operacije: dvakrat; finančni podatki: trikrat
Načrt vrednotenja	da, del operativnega programa	da, notranji dokument
Vrednotenje	predhodno vrednotenje leta 2015 (države članice), vrednotenja v obdobju izvajanja (države članice), naknadno vrednotenje leta 2024 (Komisija)	vrednotenja v obdobju izvajanja (države članice), vmesno vrednotenje leta 2024 (Komisija), vrednotenje učinka leta 2029 (države članice), naknadno vrednotenje leta 2031 (Komisija)
Okvir uspešnosti	vključen, vendar brez napotkov	vključen; države članice so prejele dokument o metodologiji okvira uspešnosti[36]

Vir: FAME, 2021.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ko je bil leta 2014 vzpostavljen CMES za ESPR, je prvič zagotovil primerljivo poročanje na ravni operacij po državah članicah. Sistem je temeljil na vnaprej opredeljeni logiki ukrepanja in sklopu skupnih kazalnikov. Njegova toga struktura je povzročila nekaj težav, na primer vprašanja v zvezi s stopnjo podrobnosti pri opisu ukrepov za izvedbo financiranja, različne razlage zahtev in opredelitev v državah članicah ter različni obsegi ukrepanja v primerjavi z drugimi skladi ESI. Komisija si je s pomočjo enote za podporo FAME nenehno prizadevala za rešitev teh vprašanj. Enota za podporo FAME je državam članicam in Komisiji zagotovila tudi potrebno podporo, analizo in usposabljanje. Delavnice, delovni dokumenti in *ad hoc* podpora so temeljili na skupnih izkušnjah ter so zelo uskladili in izboljšali zmogljivosti organov upravljanja za zbiranje podatkov o

[36] Delovni dokument o metodologiji okvira uspešnosti je bil razdeljen in predstavljen junija 2021. Njegov namen je olajšati odobritev programa, zagotoviti predlogo za logiko ukrepanja v zvezi s programi držav članic ter zagotoviti podlago za izbiro kazalnikov in določitev (in nato revizijo) mejnikov, ciljev in finančnih ocen. Ti vidiki so lahko podlaga za pripravo načrta spremljanja in vrednotenja v poznejši fazi ter za zagotovitev smernic načrtovalcem in deležnikom glede shranjevanja znanja v njihovih organizacijah.

uspešnosti ESPR, poročanje o njej in njeno vrednotenje. Izkušnje, pridobljene pri izvajanju ESPR, so bile osrednjega pomena pri razvoju racionalnejšega in poenostavljenega okvira z večjo pogostostjo poročanja za obdobje 2021–2027.