ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.6.2022 г.
COM(2022) 284 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението на общата система за мониторинг и оценка на Европейския фонд за морско дело и рибарство

Съкращения

ГДИ	Годишен доклад за изпълнението
ОПОР	Обща политика в областта на рибарството
ОСМО	Обща система за мониторинг и оценка
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
ГД „Морско дело и рибарство“	Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕФМДРА	Европейски фонд за морско дело, рибарство и аквакултури
ЕС	Европейски съюз
МОРА	Мониторинг и оценка на рибарството и аквакултурата
ИМП	Интегрирана морска политика
УО	Управляващ орган
РМО	Рамка за мониторинг и оценка
ОП	Оперативна програма
SWOT	Силни и слаби страни, възможности и заплахи

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË — тел. + 32 229-91111
Офис: J-99 01/028 — Офис: J-99 01/028тел. + 32 229-84666 (пряка линия)

Съдържание

1. Въведение 3

2. Изпълнение на ОСМО 4

2.1. Интервенционна логика на ЕФМДР 6

2.2. Общи показатели 8

2.3. Общи данни за операциите (Infosys) 10

2.4. ГДИ 11

2.5. Оценки 12

2.6. Рамка за изпълнението 14

3. Рамка за мониторинг и оценка на ЕФМДРА 14

4. Заключение 17

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) подкрепи политиките на ЕС в областта на морското дело и рибарството в периода 2014—2020 г. По линия на фонда са на разположение общо 6,4 милиарда евро, от които държавите членки и Комисията управляват съвместно 5,96 милиарда евро (споделено управление). Настоящият доклад се отнася само за бюджета при споделено управление. Този бюджет се използва за насърчаване на устойчивостта на рибарството и аквакултурата, за стимулиране на ефективното и устойчиво предлагане на пазара и преработване на продукти от риболов и аквакултури, както и за засилване на контрола на рибарството и подобряване на събирането на научни данни за управлението на рибарството. Той помага на крайбрежните общности да диверсифицират своята синя икономика и допринася за повишаване на привлекателността на бреговете на ЕС. Той също така подкрепя опазването на околната среда и обогатяването на водното биологично разнообразие.

С цел мониторинг на операциите по ЕФМДР, финансирани при споделено управление, беше създадена обща система за мониторинг и оценка (ОСМО)[1]. Тя спомага за документирането и проследяването на постиженията на тези операции. По този начин се осигурява прозрачност по отношение на използването на публични средства и се дава възможност за оценка на подпомагането по линия на ЕФМДР. В основата на ОСМО е рамка за непрекъснат диалог, поддръжка, подкрепа и обмен на опит между Комисията и държавите членки. Целта на тази рамка е да се предоставят общи сравними данни, които могат да бъдат обобщени и анализирани спрямо различни критерии в държавите членки.

Това е вторият доклад до Европейския парламент и Съвета относно изпълнението на ОСМО. В него се поставя акцент върху промените след предходния доклад[2], посочват се поуките, извлечени по време на изпълнението, и се разглежда как те са взети предвид при разработването на рамката за Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА) за периода 2021—2027 г.[3]. В настоящия доклад не се представят подробности за постиженията на ЕФМДР. Те са посочени в докладите за изпълнението на ЕФМДР, достъпни на уебсайта на ГД „Морско дело и рибарство“[4].

Както е посочено в член 108 от Регламента за ЕФМДР, целите на ОСМО са:

а) да покаже напредъка и постиженията на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и интегрираната морска политика (ИМП), да отчита общото въздействие и да оценява ефективността, ефикасността и целесъобразността на операциите по линия на ЕФМДР,

---

1 Член 107 от Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета („Регламента за ЕФМДР“).

2 Съгласно изискването в член 107, параграф 4 от Регламента за ЕФМДР. Първият доклад беше публикуван през 2018 г. (COM(2018) 48 final).

3 Регламент (ЕС) 2021/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури и за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1004.

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

б) да допринася за подобряване на целевата насоченост на подпомагането за ОПОР и ИМП,
в) да подпомага общ процес на учене, свързан с мониторинга и оценката, и
г) да предоставя надеждни, основани на доказателства оценки на операциите по линия на ЕФМДР, резултатите от които се използват в процеса на вземане на решения.

За постигането на тези цели ОСМО предвижда следното[5]:

1) интервенционна логика, която показва как приоритетите, специфичните цели и мерките си влияят взаимно[6],
2) набор от общи показатели[7],
3) общи данни за операциите, избрани за финансиране[8],
4) годишни доклади за изпълнението (ГДИ) на оперативните програми (ОП)[9],
5) планове за оценка[10],
6) предварителни и последващи оценки и други дейности за оценка във връзка с програмите по ЕФМДР[11] и
7) прегледи на изпълнението[12].

Тези аспекти са описани подробно в предходния доклад за изпълнението на ОСМО на ЕФМДР[13]. **Настоящият доклад е насочен към нови аспекти, възникнали след последния доклад.**

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОСМО

Всеки от аспектите, описани в раздел 1, беше обсъден с държавите членки на заседания на експертната група по ЕФМДР[14]. Комисията използва тези заседания, за да разработи рамката от делегирани регламенти и регламенти за изпълнение в подкрепа на ОСМО. Този основан на участието подход продължи през целия програмен период, като управляващите органи (УО) бяха включени в по-нататъшното развитие и укрепване на ОСМО чрез обмен на най-добри практики и решаване на общи проблеми. Това гарантира колективна ангажираност и приемане

---

5 Изброено в член 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 1014/2014 на Комисията.

6 Член 18, параграф 1, буква а) и член 116 от Регламента за ЕФМДР.

7 Член 109 от Регламента за ЕФМДР. Списъкът на общите показатели се съдържа в приложението към Регламент (ЕС) № 1014/2014.

8 Член 97, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕФМДР (доклад по Infosys).

9 Член 114 от Регламента за ЕФМДР, допълващ член 50 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета („Регламента за общоприложимите разпоредби“ (РОР).

10 Член 115 от Регламента за ЕФМДР във връзка с член 56 от РОР.

11 Членове 115, 116 и 117 от Регламента за ЕФМДР във връзка с членове 55, 56 и 57 от РОР.

12 Член 21, параграф 1 от РОР.

13 COM(2018) 48 final.

14 Документите и докладите от тези заседания са достъпни на адрес https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

на системата и спомогна за обучението и осигуряването на нужното за УО и Комисията, за да извършват мониторинг и оценка.

За да гарантира, че държавите членки прилагат ОСМО последователно, Комисията създаде звено за техническа подкрепа, известно като MOPA (мониторинг и оценка на рибарството и аквакултурата)[15]. През 7-те години на програмния период тази услуга за подкрепа беше предоставяна от външен изпълнител. От УО бяха получени обратна информация, опит и знания, които бяха обработвани със звеното на MOPA за подкрепа. Работните документи и докладите, изготвени от MOPA, са достъпни на уебсайта Europa[16]. MOPA помогна на Комисията и на държавите членки да разработят, изпълнят и анализират всеки от аспектите, посочени в настоящата глава.

[15] Допълнителна информация относно MOPA може да бъде намерена на адрес https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

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

Каква информация осигурява ОСМО за ЕФМДР?

В ОСМО се съчетава информация за мониторинг и оценка от няколко източника. Информацията за всяка финансирана операция може да бъде съчетана с контекстуална информация за ситуацията в държавите членки и външни бази данни, като например общия регистър на флота.

- Общите показатели за резултата осигуряват информация от най-високо равнище. Например благодарение на подпомагането по линия на ЕФМДР бяха запазени 31 594 работни места в крайбрежни общности в секторите на рибарството, аквакултурата и преработването.
- Разходите могат да бъдат оценени спрямо мерките по Регламента за ЕФМДР, за които са били предназначени. Например около 33 % от общото финансиране по линия на ЕФМДР беше отпуснато за мерки в подкрепа на биологичното разнообразие (1,637 милиарда евро).
- Може да се представи и по-подробен анализ по сектори. Например 13 123 отделни кораба получиха подпомагане по линия на ЕФМДР. Около 25 % от разходите по ЕФМДР, предназначени за кораби, бяха предоставени за кораби в сектора на дребномащабния крайбрежен риболов (124 милиона евро).

Всеки от предоставените примери може да бъде допълнително разбит по държави членки. Данните се отнасят до състоянието на изпълнението на ЕФМДР към 31 декември 2020 г. Допълнителни подробности и примери могат да бъдат намерени в докладите за изпълнението на ЕФМДР на уебсайта на ГД „Морско дело и рибарство“[174].

2.1. Интервенционна логика на ЕФМДР

Интервенционната логика описва как решенията на политиката, предприетите мерки и желаните резултати си влияят взаимно. Тя е гръбнакът на мониторинга и оценката, като започва на равнището на политиката и продължава на равнището на отделните програми и операции.

В член 5 от Регламента за ЕФМДР се определят целите на ЕС. На равнището на политиката те са разбити по приоритети на ЕС и специфични цели, както е посочено в член 6 от Регламента за ЕФМДР. Всяка държава членка, която изпълнява ЕФМДР[18], разработва ОП. В ОП се посочват нуждите от подпомагане на въпросната държава членка, както се избира измежду наличните 51 мерки. Държавите членки анализират своите силни и слаби страни, възможности и заплахи (SWOT), за да определят нуждите си. Този анализ им дава възможност да вземат решение относно подходящите мерки и техния интензитет. Държавите членки също така избират подходящи показатели за резултата и показатели за крайния продукт и определят целеви стойности и междинни цели за финансовите показатели, показателите за крайния продукт и показателите за резултата. Те се използват за мониторинг на напредъка и улесняване на оценката. ОП се одобрява от Комисията. След като бъдат

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

18 Всички държави членки с изключение на Люксембург.

одобрени от Комисията, през целия период на изпълнение държавите членки могат да изменят своите програми, за да отразят променящите се нужди.

Интервенционната логика беше предложена като предварително определена структура с цел отговаряне на нуждите на всички държави членки. По време на изпълнението обаче стана ясно, че по-гъвкав подход би функционирал по-добре. Някои аспекти функционираха добре, като например приоритетите на ЕС. Те улесниха обобщаването на данните на равнището на европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове[19]. Други аспекти, като например тематичните цели[20] (т.е. обобщаване на по-високо равнище, представляващо 11-те инвестиционни приоритета на ЕСИ фондовете), се оказаха не много уместни за ЕФМДР, тъй като той разполага със сравнително малък бюджет за такъв анализ на високо равнище.

В някои случаи беше трудно да се работи със строгите връзки между аспектите на интервенционната логика на ЕФМДР. С Регламента за ЕФМДР бяха създадени връзки между приоритетите на ЕС и мерките. Някои мерки бяха формулирани много тясно в Регламента. Например в него продуктивните инвестиции в аквакултурите са разделени на 11 категории. На практика беше установено, че държавите членки не са използвали добре такива тясно определени мерки. Те предпочетоха предоставянето на средства по по-широкообхватните мерки, обхващащи същите цели.

С Делегиран регламент (ЕС) № 1014/2014 на Комисията[21] беше създадена връзката между приоритетите на ЕС и общите показатели за резултата. Изпълнението на мерките от страна на държавите членки се използва за показателите за резултата. В раздел 2.2 са представени подробно констатациите във връзка с общите показатели за резултата, направени в хода на изпълнението на програмата.

По време на изпълнението беше необходимо да се анализира как мерките по ЕФМДР и естеството на операциите, подпомагани по всяка мярка, са спомогнали за постигането на целите на ОПОР. За тази цел на работни срещи и с използване на технически експертен опит бяха разработени ad hoc методи . Наличието на подробни данни на равнището на операциите улесни този анализ.- Например беше установено, че операциите, изпълнявани по 11 мерки по ЕФМДР (например иновации съгласно член 47, продуктивни инвестиции в аквакултурите съгласно член 48, параграф 1, букви а)—г) и е)—з) и аквакултури, осигуряващи екологични услуги, съгласно член 54), са спомогнали за постигането на целта на ОПОР за насърчаване на развитието на устойчиви дейности, свързани с аквакултурите. Този вид анализ показа ясната полза от наличието на подробна информация за всяка операция.

---

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

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

21 Делегиран регламент (ЕС) № 1014/2014 на Комисията от 22 юли 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на съдържанието и структурата на общата система за мониторинг и оценка за операциите, финансирани по Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ L 283, 27.9.2014 г., стр. 11).

Пример: връзка между приоритетите на ЕС, специфичните цели, мерките и показателите за резултата

Приоритет 1 на ЕС (насърчаване на устойчиво в екологично отношение, иновативно, конкурентоспособно и основано на знания рибарство, характеризиращо се с ефективно използване на ресурсите) включва шест специфични цели.

Към всяка специфична цел има съответна поредица от мерки. Например окончателното преустановяване на риболовните дейности и подпомагането на системите за разпределяне на възможности за риболов (съответно членове 34 и 36 от Регламента за ЕФМДР) са мерки, които допринасят за постигането на специфична цел 3 (осигуряване на равновесие между риболовния капацитет и наличните възможности за риболов) по приоритет 1 на ЕС.

За специфична цел 3 се прилагат следните общи показатели за резултата: показател за резултата 1.3 (промяна в нетната печалба) и показател за резултата 1.6 (промяна в процента на небалансираните флоти).

Начинът, по който се предоставят данните от мониторинга и оценката, следва структурата на описаната интервенционна логика. Данните се предоставят в три основни формата:

- общи данни за операциите (Infosys), представяни в края на март всяка година,
- годишни доклади за изпълнението (ГДИ), представяни в края на май всяка година, и
- оценки, извършени преди, по време на и след програмния период.

Тези данни се използват в набора от общи показатели за резултата, които служат като ключови показатели за постиженията на ЕФМДР.

2.2. Общи показатели

Като цяло общите показатели на ЕФМДР осигуриха добра основа за мониторинг на напредъка при изпълнението му. Техните стойности се докладват на публично достъпния портал за отворени данни[22]. По-долу са представени констатациите, направени по отношение на показателите.

- Показателите за контекста са от съществено значение за SWOT анализа и за определянето на нуждите на държавите членки. Тяхното включване в докладването обаче нямаше стойност за мониторинга на напредъка.
- Най-надеждният показател за крайния продукт беше броят на операциите. Той улесни програмирането и докладването и може да бъде значително подобрен чрез съчетаването му с други данни на равнището на операциите.
- Някои показатели бяха сложни и трудни за използване на практика поради липсата на данни или поради разликите в събирането на данни между държавите членки (например както положителните, така и отрицателните промени в показателите „промяна в нежелания улов“ или „промяна в горивната ефективност при риболов“ се считаха за положителни промени).

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

- Някои показатели не бяха напълно подходящи за отразяване на прякото средносрочно въздействие на ЕФМДР. Вместо това те бяха насочени в по-голяма степен към отчитане на въздействието на ОПОР, независимо от ЕФМДР (например „промяна в нежелания улов“ или „промяна в покритието на морските защитени зони“).
- УО избягваха по-сложни показатели. Такива показатели често бяха обявявани за неприложими на равнището на програмата или просто не бяха докладвани на равнището на отделните операции.
- При докладването често възникваха различни грешки. Повечето от тях се дължаха на неправилно тълкуване на определенията на показателите и на различните практики за събиране на данни. Определенията бяха изяснявани и подобрявани през целия период на изпълнение чрез редовно актуализиране на работния документ относно определенията на показателите[23]. Други грешки възникнаха поради неточност в мерните единици, например „хиляди евро“ вместо само евро. Тези грешки бяха открити и коригирани при докладването и програмирането, а определенията бяха преразгледани с цел подобряване на използването им.
- Държавите членки имаха възможност да докладват специфични за програмата показатели за резултата. Тяхната стойност извън докладването за съответната държава членка беше ограничена, тъй като те не можеха да бъдат обобщени на равнището на ЕС.
- На практика беше установено, че общи показатели за резултата, определени и предназначени за използване само при някои мерки, може да са били също толкова подходящи за използване при други мерки. Опитът при изпълнението показа, че по-гъвкава структура би функционирала по-добре.

Пример: три общи показателя за резултата по ЕФМДР, които отразяват постиженията на фонда в периода 2014—2020 г.

1. **Брой на операциите, финансирани от ЕФМДР, чрез които се прилага системата на ЕС за контрол, инспекции и правоприлагане:**

   планирани, съгласно програмите на държавите членки: **954 операции**

   изпълнени, съгласно ГДИ на държавите членки: **615 операции.**

2. **Брой на новите предприятия, създадени чрез инициативи за водено от общностите местно развитие, финансирани по линия на ЕФМДР:**

   планирани, съгласно програмите на държавите членки: **750 предприятия**

   изпълнени, съгласно ГДИ на държавите членки: **486 предприятия.**

3. **Запазена заетост в сектора на рибарството благодарение на подпомагането по линия на ЕФМДР, измерена в еквиваленти на пълно работно време (ЕПРВ):**

   планирани, съгласно програмите на държавите членки: **22 473 ЕПРВ**

[23] МОРА, *Working paper on definitions of EMFF common indicators (Работен документ относно определенията на общите показатели на ЕФМДР)*: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

изпълнени, съгласно ГДИ на държавите членки: **17 985 ЕПРВ**

2.3. Общи данни за операциите (Infosys)

През периода 2014—2020 г. беше въведено докладване съгласно член 97, параграф 1 от Регламента за ЕФМДР. Това доведе до изготвянето на данни, които са с много по-добро качество от данните, налични за Европейския фонд за рибарство (ЕФР) през предходния период (2007—20014 г.). Необходимо беше обаче известно време, за да може във всяка държава членка да се създадат системи, които са съвместими и достатъчно надеждни за обобщаване на данните, например чрез откриване и премахване на грешките в единиците, като например докладване на „евро“ вместо „хиляди евро“. Звеното на МОРА за подкрепа разработи няколко работни документа и поддържащи ИТ инструменти, за да подпомогне създаването на системите. Инструментите бяха разработени така, че да се намалят грешките при докладването и да се съкрати времето, необходимо за обработване и финализиране на данните, преди те да могат да бъдат използвани за анализ.

Infosys осигурява добре структуриран, общ и съгласуван начин за записване на данни. Това дава възможност за използване на Infosys за мониторинг, оценка и сравнителен анализ на напредъка на равнището на държавите членки. На обобщено равнище за ЕС системата се превърна в безценен инструмент за предоставяне на надеждни данни за докладване и вземане на решения.

<u>Каква информация осигурява Infosys за даден проект?</u>

Данните, записани на равнището на дадена операция, помагат на Комисията да разбере историята, която стои зад нея. Например занимаваща се с рибарство жена от Алмерия (Испания), която извършва дейност като микропредприятие, изпълнява операция по ЕФМДР, свързана с диверсификацията и новите форми на доход, като развива риболовен туризъм в открито море със своя кораб.- Корабът може да бъде идентифициран по номера в регистъра на риболовния флот, чрез който се получава информация за размера, мощността на двигателя, класа и основните риболовни уреди на кораба.

Посочени са началната и крайната дата на операцията. Представени са общите разходи за операцията и подробности за финансирането. Например половината от финансирането се получава от бюджета на ЕФМДР, а останалата част е съчетание от държавно и частно финансиране.

Представен е кодът по общата класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) за предприятието, за да се определи зоната, която е обхваната от операцията. Данните могат също така да покажат значението на операцията за насърчаване на равенството между половете в сектора на рибарството.

Операцията се изпълнява съгласно член 30 („Диверсификация и нови форми на доход“) от Регламента за ЕФМДР. Резултатът се измерва чрез общия показател „промяна в нетната печалба“.

В член 97 от Регламента за ЕФМДР от УО се изисква да предоставят на Комисията общи данни за операциите, избрани за финансиране. Данните, предоставяни в края на март всяка година, обхващат изпълнението до края на предходната календарна година. Подобно на системите за докладване на предишни инструменти за финансиране (Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството и ЕФР) тази система за докладване е известна като Infosys.

Степента на подробност, осигурена на равнището на операциите чрез докладите по Infosys, е уникална за ЕФМДР. В два регламента за изпълнение[24] се предоставят подробности относно изискваните данни и структурата на базите данни. Данните описват напредъка и постиженията на равнището на операциите, като отразяват какво се случва на място. Данните включват ключова информация за бенефициера (например размер на предприятието или пол) и операцията (вид дейности, бюджет, брой засегнати рибари, обща засегната площ и т.н.). За да се ограничи административната тежест за УО и бенефициерите, повечето от данните на Infosys се получават от информация, която вече се съхранява в националните бази данни, създадени, за да се изпълнят изискванията за записване и съхранение на данни за отделните операции.

2.4. ГДИ

Съгласно член 114 от Регламента за ЕФМДР и член 50 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР) до 31 май всяка година трябва да се представя на Комисията ГДИ за всяка програма. В ГДИ се обобщават основните постижения и предизвикателства при изпълнението на ОП. Както в случая на Infosys, ГДИ обхващат изпълнението до края на предходната календарна година. Комисията и държавите членки използват общия преглед на изпълнението, съдържащ се в ГДИ, за да извършат преглед на постиженията и при необходимост да направят корекции.

ГДИ предоставят два вида информация: качествена информация, описваща основните постижения и предизвикателства, и количествена информация, съдържаща обобщени данни в табличен вид. Те съдържат и ориентировъчно разпределение на финансовите средства на равнището на мерките.

ГДИ са ценни източници на информация, по-специално по отношение на начина, по който се е развило изпълнението на програмата през програмния период, какво е било успешно и къде са налице трудности и предизвикателства.

Информацията в ГДИ се отнася до изпълнението към края на месец декември на предходната година. Като се има предвид времето, необходимо за изготвянето, представянето и приемането на доклада и за извършването на евентуално необходимите преразглеждания, към момента на публикуването данните в доклада обикновено са отпреди около 9 месеца.

Данните от ГДИ се използват и за обобщаване на данни на равнището на ЕСИ фондовете и са публично достъпни на портала за отворени данни[25]. За разлика от тях Infosys се използва за по-технически и по-подробен анализ. Наличието на два

[24] Регламенти за изпълнение (ЕС) № 1242/2014 и (ЕС) № 1243/2014 на Комисията.

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

отделни потока за докладване на количествени данни направи анализа по-сложен. Това е така, защото получените набори от данни трябва да бъдат сравнявани, за да се открият разлики и грешки.

Каква информация осигурява ГДИ за изпълнението?

В ГДИ се предоставя информация по въпроси, засягащи изпълнението и резултатите от програмата, като се описва националната икономическа и правна среда. Това е важна информация, за да може Комисията да формулира констатации и да работи с държавите членки по техните специфични предизвикателства с цел подобряване на изпълнението. Докладите предоставят подробна информация за подпомагането за дребномащабния крайбрежен риболов, например за подмяната или осъвременяването на основни или спомагателни двигатели.

Освен това в ГДИ се описват дейностите, които са част от плана за оценка на програмата, и се обобщават извършените оценки. Докладите за 2017 и 2019 г. включваха специални раздели, предоставящи допълнителна информация за подпомагането за целите във връзка с изменението на климата и интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж.

2.5. Оценки

Държавите членки извършиха предварителни оценки[26] като основа за разработването на програмите. Тези оценки бяха представени на Комисията заедно с ОП. Комисията изготви обобщение на предварителните оценки[27]. Това обобщение показа, че основната полза от предварителната оценка е била подкрепата, която тя е осигурила за извършването на SWOT анализи, определянето на специфичните за програмите нужди от интервенции и количественото определяне на целевите стойности на показателите.

Всяка програма включва и план за оценка, за да се гарантират редовни оценки и подходящи последващи действия. При оценките следва да се оценяват ефективността, ефикасността и въздействието на ЕФМДР[28]. Поне веднъж по време на програмния период следва да се извърши оценка на начина, по който подпомагането по линия на ЕФМДР е спомогнало за постигането на целите по отношение на всеки приоритет на ЕС. Тези оценки ще бъдат използвани в последващата оценка на ЕФМДР, която трябва да бъде извършена до края на 2024 г.[29].

Най-често извършваните от държавите членки оценки са оценките на процесите и процедурите. Повечето от тях са структурирани така, че да се оценяват

[26] Член 55 от РОР.

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

[28] Член 115 от Регламента за ЕФМДР и член 56 от РОР.

[29] Член 57 от РОР.

ефективността и ефикасността на процесите на равнището на ОП по специфична цел и мярка. Примерите за извършени специфични оценки включват:

- оценка на осъществяването на водено от общностите местно развитие,
- анализ на разходите и ползите от схема за извеждане от експлоатация,
- оценка на схема за V-образно маркиране на омар,
- оценка на схема за устойчиво рибарство,
- оценка на рециркулационни системи за производство на аквакултури,
- оценка на въздействието на секторите на синята икономика и
- предварителна оценка на използването на финансови инструменти.

Съгласно информацията за оценките, предоставена в ГДИ, бяха установени три основни резултата:

- изменения на ОП в съответствие с констатациите, направени в оценките, най-вече за преразпределяне на средства от мерки, които са привлекли по-малък интерес, към мерки с по-голямо търсене,
- опростяване, рационализиране и адаптиране на националните правила и процедури и
- разработване на идеи и проекти на програмните структури за Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури (ЕФМДРА).

Обобщението на оценките на ГДИ и работните срещи за подкрепа на оценката и изграждане на капацитет[30] на звеното за мониторинг и оценка на рибарството и аквакултурите (MOPA) показаха, че качеството и обхватът на оценките се различават значително в отделните държави членки. Качеството и обхватът на оценките зависят до голяма степен от:

- организацията на УО и тяхната ефективност при надзора на националната програма,
- нивото на експертни познания на договорно наетите експерти и
- степента на подготовка и експертния опит, които се прилагат за:
    - определяне на критериите за изготвяне на оценка,
    - изготвяне на подходящи въпроси за оценка и
    - определяне на критериите за подбор на оферти за оценки.

Държавите членки съобщиха за трудности при вземането на решение относно броя и обхвата на въпросите за оценка, в резултат на което оценката може да бъде прекалено обща или прекалено съсредоточена върху конкретна тема в зависимост от наличното време и бюджет.

[30] Работни срещи за подкрепа на управляващите органи да подобрят качеството и задълбочеността на своите дейности. Например помощ за разработването на конкретни целенасочени въпроси за оценка, които са подходящи с оглед на ресурсите и информацията, налични за работата.

Примери за оценки на резултатите и изпълнението

През 2020 г. държава членка извърши оценка на резултатите и оценка на процеса на изпълнение. Оценката на резултатите беше съсредоточена върху това доколко ефективни са били мерките по ЕФМДР за постигане на специфичните цели на ОП. Чрез оценяване на управленските структури и методите за изпълнение при оценката на процеса на изпълнение бяха оценени ефективността и ефикасността на механизма за изпълнение на подпомагането по линия на ЕФМДР.

Въз основа на оценките държавата членка реши да преразглежда целите за изпълнение на програмата и да преразпредели средства от мерки, за които е малко вероятно да се изразходва пълният размер на разпределените за тях средства, към мерки с по-голямо търсене. В последвалите препоръки беше предложено да се намали броят на интервенциите, за да се повиши ефективността на администрацията и да се осигури повече яснота за кандидатите. В тях също така беше предложено да се подобри ИТ системата и да се опростят процедурите за управление на програмите, по-специално като се предостави възможност за онлайн обработка на безвъзмездните средства.

2.6. Рамка за изпълнението

Членове 21 и 22 от РОР осигуряват основата за рамката за изпълнението и нейното прилагане при прегледа на програмите. При прегледа на изпълнението беше проверено постигането на междинните цели на програмите на равнището на приоритетите на ЕС, като беше използвана информацията, съдържаща се в ГДИ, представени от държавите членки през 2019 г.

За всяка програма по ЕФМДР Комисията прие решения относно приоритетите на ЕС, по които са постигнати междинните цели (финансови показатели и показатели за крайния продукт). За тези приоритети беше отпуснат резервът за изпълнение (т.е. 5—7 % от разпределените средства за всеки приоритет, както е решено от въпросната държава членка) . Резервът за изпълнение за приоритетите, чиито междинни цели не са постигнати, беше преразпределен към приоритетите, по отношение на които тези цели са постигнати.

Рамката за изпълнението, по-специално прегледът на програмите, изискваше анализ и приемане на решения. Прегледът действително осигури стимул за подобряване на изпълнението, но този стимул не беше много силен. Последствието от незадоволителни резултати беше задължителното прехвърляне на средства от един приоритет на ЕС към друг. Това съответства на логическите действия на УО за подобряване на изпълнението при нормални обстоятелства, дори и без прегледа.

3. РАМКА ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ЕФМДРА

Рамката за мониторинг и оценка (РМО) на ЕФМДРА беше създадена като част от рамката за изпълнение на бюджета на ЕС[31]. Тази рамка за изпълнение включва понятия като основни показатели за качеството на изпълнението, хармонизирано докладване и проследяване на разходите за хоризонтални аспекти, като например

[31] Описана в COM(2021) 366 final.

климата и околната среда. Поради това за всеки фонд се прилага специално изготвена рамка. РМО на ЕФМДРА се основава на опита, придобит по време на изпълнението на ЕФМДР, както е описано в раздел 2. В настоящия раздел се описват накратко новостите по отношение на РМО. Пълните подробности ще бъдат публикувани в работен документ, който ще бъде предоставен на страницата на ЕФМДРА на уебсайта на ГД „Морско дело и рибарство“[32].

Интервенционната логика на ЕФМДРА е по-гъвкава от тази на ЕФМДР. Приоритетите и специфичните цели са по-малко, а добре определените подробни мерки на ЕФМДР вече не се използват като инструмент за програмиране и мониторинг. Вместо това държавите членки разполагат със свободата да избират и определят съобразени с конкретните им нужди мерки.

Държавите членки също така са свободни да избират най-подходящите общи показатели за резултата, за да измерват въздействието от своите мерки. Показателите са определени в Регламента за ЕФМДРА[33], като броят на показателите е намален от 35 по ЕФМДР на 22 (25, когато се включват и подпоказателите). Те са опростени и описани по начин, който следва да премахне много от случаите на несигурност и грешките, възникнали във връзка с показателите на ЕФМДР.

В рамките на ЕФМДРА държавите членки не представят ГДИ. Вместо това те докладват по-структурирани и по-редовни количествени данни, както е посочено в РОР за периода 2021—2027 г.[34]. Два пъти годишно тези количествени данни се допълват от данни за изпълнението на равнището на операциите (Infosys). Годишните срещи за преглед на изпълнението между УО и Комисията предоставят възможност за разглеждане на качествените аспекти на програмата.

Оценките продължават да бъдат ключов аспект на рамката. Държавите членки трябва да оценяват своите програми въз основа на един или повече от следните критерии: ефективност, ефикасност, относимост, съгласуваност и добавена стойност от Съюза[35]. Целта е да се подобри качеството на разработването и изпълнението на програмите. Оценките могат да обхващат и други приложими критерии, като например приобщаване, недискриминация и видимост. Рамката също така предвижда междинна и окончателна оценка на изпълнението на ЕФМДРА.

В член 16 от РОР за периода 2021—2027 г. се определя рамката за качество на изпълнението. В рамката се определят междинните цели и целевите стойности за показателите за крайния продукт и за резултата и те се свързват със специфични цели. Това улеснява мониторинга, докладването и оценката на резултатите на фонда

---

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

33 Регламент (ЕС) 2021/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури и за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1004.

34 Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

35 Член 44 от РОР за периода 2021—2027 г.

по време на периода на изпълнение. В Регламента за ЕФМДРА не се предвижда преглед на изпълнението и последващо отпускане на резерв за изпълнение.

В таблица 1 е представен преглед на най-важните разлики между периода 2014—2020 г. и периода 2021—2027 г. Като цяло мониторингът и оценката като част от рамката на ЕФМДРА бяха опростени и предлагат по-голяма съгласуваност и гъвкавост в сравнение с рамката на ЕФМДР.

Таблица 1: Сравнение между РМО на ЕФМДР и РМО на ЕФМДРА

Аспект	**ОСМО 2014—2020 г. (ЕФМДР)**	**РМО 2021—2027 г. (ЕФМДРА)**
Интервенционна логика	Предварително определена	По-гъвкава с по-малко ограничения
Приоритети	6	4
Специфични цели	17	10
Мерки	Предварително определени в Регламента за ЕФМДР	Без мерки; държавите членки посочват своите видове действия на равнището на специфичните цели (изключват се недопустими за подпомагане действия)
Показатели за контекста	53	Няма
Показатели за резултата	35 (включително подпоказатели)	25 (включително подпоказатели)
Показатели за крайния продукт	28	1
Видове операции	160	66
Ежегодно докладване	Веднъж	Данни на равнището на операциите: два пъти; финансови данни: три пъти
План за оценка	Да, част от ОП	Да, вътрешен документ
Оценка	Предварителна оценка през 2015 г. (държавите членки), оценки по време на периода на изпълнение (държавите членки), последваща оценка през 2024 г. (Комисията)	Оценки по време на периода на изпълнение (държавите членки), междинна оценка през 2024 г. (Комисията), оценка на въздействието през 2029 г. (държавите членки), последваща оценка през 2031 г. (Комисията)
Рамка за изпълнението	Включена, но не са предоставени насоки	Включена; държавите членки получиха документ относно методиката на рамката за изпълнението[36]

Източник: МОРА, 2021 г.

[36] Работният документ относно методиката на рамката за изпълнението беше разпространен и представен през юни 2021 г. Неговата цел е да се улесни одобряването на програмите, да се предостави образец за интервенционната логика на програмите на държавите членки и да се осигури основа за избор на показатели и определяне (както и последващо преразглеждане) на междинни цели, целеви стойности и финансови прогнози. Тези аспекти могат да послужат като основа за изготвянето на по-късен етап на плана за мониторинг и оценка и да предоставят на създателите на програми и на заинтересованите страни насоки за съхраняване на знания в техните организации.

4. Заключение

Когато през 2014 г. беше създадена ОСМО на ЕФМДР, системата за първи път предостави съпоставимо докладване на равнището на операциите във всички държави членки. Системата беше основана на предварително определена интервенционна логика и набор от общи показатели. Нейната строга структура доведе до някои трудности, например проблеми, свързани със степента на подробност на описване на мерките за усвояване на средствата, различни тълкувания на изискванията и определенията в държавите членки и различни мащаби на интервенцията в сравнение с другите ЕСИ фондове. Комисията работи непрекъснато за решаването на тези проблеми със съдействието на звеното на МОРА за подкрепа. МОРА също така предостави необходимата подкрепа, анализ и обучение както за държавите членки, така и за Комисията. Работните срещи, работните документи и ad hoc подкрепата се основаваха на колективния опит и значително хармонизираха и подобриха капацитета на УО за събиране на данни, докладване и оценка на резултатите на ЕФМДР. Опитът, натрупан при изпълнението на ЕФМДР, беше от основно значение за разработването на по-олекотена и опростена рамка с по-голяма честота на докладване за периода 2021—2027 г.