COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 14.6.2022
COM(2022) 284 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind implementarea Sistemului comun de monitorizare și evaluare pentru Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime

Acronime

AM	Autoritatea de management
CME	Cadrul de monitorizare și evaluare
DG MARE	Direcția Generală Afaceri Maritime și Pescuit
FAME	Monitorizare și evaluare în domeniul pescuitului și acvaculturii
FEAMPA	Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură
FEPAM	Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime
PCP	Politica comună în domeniul pescuitului
PMI	Politica maritimă integrată
PO	Programul operațional
RAI	Raportul anual de implementare
RDC	Regulamentul privind dispozițiile comune
SCME	Sistem comun de monitorizare și evaluare
SWOT	Puncte forte, puncte slabe, oportunități și amenințări
UE	Uniunea Europeană

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË - Tel. +32 229-91111
Birou: J-99 01/028 - Birou: J-99 01/028 - Tel. +32 229-84666 (linie directă)

Cuprins

1. Introducere....3

2. Implementarea SCME 4

2.1. Logica de intervenție a FEPAM 6

2.2. Indicatori comuni....8

2.3. Date cumulative privind operațiunile (Infosys)....10

2.4. RAI 11

2.5. Evaluări....12

2.6. Cadrul de performanță....14

3. Cadrul de monitorizare și evaluare al FEAMPA 14

4. Concluzie 16

1. INTRODUCERE

Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM) a sprijinit politicile UE în domeniul maritim și al pescuitului în perioada 2014-2020. Un total de 6,4 miliarde EUR este disponibil în cadrul fondului, din care 5,96 miliarde EUR sunt gestionate în comun de statele membre și de Comisie (gestiune partajată). Prezentul raport se referă numai la bugetul care face obiectul gestiunii partajate. Acest buget este utilizat pentru a promova sustenabilitatea pescuitului și a acvaculturii, pentru a promova comercializarea și prelucrarea eficace și sustenabilă a produselor pescărești și de acvacultură, precum și pentru a consolida controlul pescuitului și a îmbunătăți colectarea de date științifice pentru gestionarea pescuitului. Ea ajută comunitățile costiere să își diversifice economia albastră și contribuie la creșterea atractivității coastelor UE. De asemenea, sprijină protecția mediului și îmbogățirea biodiversității acvatice.

A fost instituit un sistem comun de monitorizare și evaluare (SCME) pentru a monitoriza operațiunile FEPAM finanțate în cadrul gestiunii partajate[1]. Acesta contribuie la înregistrarea și urmărirea realizărilor acestor operațiuni. Acest lucru asigură transparența în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice și permite evaluarea sprijinului din partea FEPAM. Un cadru pentru un dialog continuu, menținerea, sprijinirea și schimbul de experiență între Comisie și statele membre stă la baza SCME. Scopul acestui cadru este de a furniza date comune, comparabile, care să poată fi agregate și analizate în funcție de diferite criterii în toate statele membre.

Acesta este al doilea raport către Parlamentul European și Consiliu privind implementarea SCME. Raportul se axează pe evoluțiile înregistrate de la raportul anterior[2], prezintă lecțiile învățate în cursul implementării și analizează modul în care acestea au fost luate în considerare la elaborarea cadrului pentru Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură (FEAMPA) pentru perioada 2021-2027[3]. Prezentul raport nu oferă detalii cu privire la realizările FEPAM. Acestea sunt prezentate în rapoartele de implementare a FEPAM, disponibile pe site-ul web al DG MARE[4].

Astfel cum se prevede la articolul 108 din Regulamentul FEPAM, obiectivele SCME sunt:

a) să demonstreze progresele și realizările politicii comune în domeniul pescuitului (PCP) și ale politicii maritime integrate (PMI) și să analizeze impactul general și să evalueze eficacitatea, eficiența și relevanța operațiunilor FEPAM,
b) să contribuie la un sprijin mai bine orientat pentru PCP și PMI,
c) să sprijine un proces comun de învățare privind monitorizarea și evaluarea și
d) să ofere evaluări bine fondate, bazate pe dovezi, ale operațiunilor FEPAM, care să contribuie la procesul decizional.

---

1 Articolul 107 din Regulamentul (UE) nr. 508/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2328/2003, (CE) nr. 861/2006, (CE) nr. 1198/2006 și (CE) nr. 791/2007 ale Consiliului și a Regulamentului (UE) nr. 1255/2011 al Parlamentului European și al Consiliului (denumit în continuare „Regulamentul FEPAM").

2 În conformitate cu articolul 107 alineatul (4) din Regulamentul FEPAM. Primul raport a fost publicat în 2018 [COM(2018) 48 final].

3 Regulamentul (UE) 2021/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire a Fondului european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1004.

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

Pentru a atinge aceste obiective, SCME prevede următoarele[5]:

1) o logică de intervenție care să explice modul în care prioritățile, obiectivele specifice și măsurile se influențează reciproc[6],
2) un set de indicatori comuni[7],
3) date cumulative privind operațiunile selectate pentru finanțare[8],
4) rapoarte anuale de implementare (RAI) privind programele operaționale (PO)[9],
5) planuri de evaluare[10],
6) evaluările *ex-ante* și *ex-post* și toate celelalte activități de evaluare legate de programul FEPAM[11], precum și
7) evaluări ale performanței[12].

Aceste aspecte sunt descrise în detaliu în raportul anterior privind implementarea SCME al FEPAM[13]. **Prezentul raport se concentrează asupra noilor aspecte care au apărut de la ultimul raport.**

2. IMPLEMENTAREA SCME

Fiecare dintre aspectele descrise în secțiunea 1 a fost discutat cu statele membre în cadrul reuniunilor grupului de experți FEPAM[14]. Comisia a utilizat aceste reuniuni pentru a dezvolta cadrul regulamentelor delegate și de punere în aplicare care sprijină SCME. Această abordare participativă a fost continuată pe parcursul perioadei de programare, implicând autoritățile de management (AM) în dezvoltarea și consolidarea în continuare a SCME prin schimbul de bune practici și prin abordarea problemelor comune. Acest lucru a asigurat asumarea și acceptarea colectivă a sistemului și a contribuit la formarea și dotarea autorităților de management și a Comisiei pentru a efectua monitorizarea și evaluarea.

Pentru a se asigura că statele membre aplică SCME în mod consecvent, Comisia a înființat o unitate de asistență tehnică, cunoscută sub denumirea de FAME (monitorizarea și

---

5 Enumerate în articolul 1 din Regulamentul delegat (UE) nr. 1014/2014 al Comisiei.

6 Articolul 18 alineatul (1) litera (a) și articolul 116 din Regulamentul FEPAM.

7 Articolul 109 din Regulamentul FEPAM. Lista indicatorilor comuni este prezentată în anexa la Regulamentul (UE) nr. 1014/2014.

8 Articolul 97 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul FEPAM (raportul Infosys).

9 Articolul 114 din Regulamentul FEPAM de completare a articolului 50 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului [„Regulamentul privind dispozițiile comune” (RDC)].

10 Articolul 115 din Regulamentul FEPAM coroborat cu articolul 56 din RDC.

11 Articolele 115, 116 și 117 din Regulamentul FEPAM coroborate cu articolele 55, 56 și 57 din RDC.

12 Articolul 21 alineatul (1) din RDC.

13 COM(2018) 48 final.

14 Documentele și rapoartele acestor reuniuni sunt disponibile la adresa https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

evaluarea pescuitului și acvaculturii)[15]. Acest serviciu de sprijin a fost furnizat de un contractant extern pe parcursul celor 7 ani ai perioadei de programare. Feedbackul, experiența și cunoștințele au fost colectate de la autoritățile de management și dezvoltate împreună cu unitatea de asistență FAME. Documentele de lucru și rapoartele elaborate de FAME sunt disponibile pe pagina de internet Europa[16]. FAME a ajutat Comisia și statele membre să dezvolte, să implementeze și să analizeze fiecare dintre aspectele prevăzute în prezentul capitol.

[15] Informații suplimentare cu privire la FAME sunt disponibile la adresa https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

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

Ce date în legătură cu FEPAM sunt conținute în SCME?

SCME combină informații privind monitorizarea și evaluarea din mai multe surse. Informațiile privind fiecare operațiune finanțată pot fi combinate cu informații contextuale privind situația din statele membre și baze de date externe, cum ar fi registrul comun al flotei.

- Indicatorii comuni de rezultat transmit informațiile de cel mai înalt nivel. De exemplu, datorită sprijinului FEPAM, au fost menținute 31 594 de locuri de muncă în comunitățile costiere din sectoarele pescuitului, acvaculturii și prelucrării.
- Cheltuielile pot fi evaluate în raport cu măsurile din Regulamentul FEPAM pentru care au fost angajate. De exemplu, aproximativ 33 % din totalul finanțării FEPAM a fost alocat pentru măsuri de sprijinire a biodiversității (1 637 de milioane EUR).
- Se poate furniza, de asemenea, o analiză mai detaliată pe sectoare. De exemplu, 13 123 de nave individuale au primit sprijin din partea FEPAM. Aproximativ 25 % din cheltuielile FEPAM destinate navelor au fost alocate navelor din sectorul pescuitului costier la scară mică (124 de milioane EUR).

Fiecare dintre exemplele furnizate poate fi defalcat pe state membre. Cifrele se referă la stadiul implementării FEPAM la 31 decembrie 2020. Mai multe detalii și exemple pot fi găsite în rapoartele de implementare a FEPAM pe site-ul web al DG MARE[17] [4].

2.1. Logica de intervenție a FEPAM

Logica de intervenție descrie modul în care deciziile de politică, măsurile luate și rezultatul dorit se influențează reciproc. Aceasta reprezintă coloana vertebrală a monitorizării și evaluării, începând la nivel de politică și continuând la nivelul programelor și operațiunilor individuale.

Articolul 5 din Regulamentul FEPAM stabilește obiectivele UE. La nivel de politică, acestea sunt defalcate în priorități ale UE și obiective specifice, astfel cum se prevede la articolul 6 din Regulamentul FEPAM. Fiecare stat membru care implementează FEPAM[18] elaborează un program operațional. Programul operațional abordează nevoile de sprijin ale statului membru în cauză selectând din setul disponibil de 51 de măsuri. Statele membre își analizează punctele forte, punctele slabe, oportunitățile și amenințările (SWOT) pentru a-și identifica nevoile. Această analiză le permite să decidă cu privire la măsurile adecvate și la intensitatea acestora. Statele membre selectează, de asemenea, indicatori de rezultat și de realizare adecvați și stabilesc valori-țintă și obiective de etapă pentru indicatorii financiari, de realizare și de rezultat. Acestea sunt utilizate pentru a monitoriza progresele înregistrate și pentru a facilita evaluarea. Programul operațional este aprobat de Comisie. Pe parcursul întregii perioade de implementare, statele membre își pot modifica programele pentru a reflecta nevoile în schimbare, după aprobarea programului de către Comisie.

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

[18] Toate statele membre, cu excepția Luxemburgului.

Logica de intervenție a fost propusă ca structură predefinită pentru a răspunde nevoilor tuturor statelor membre. Cu toate acestea, în timpul implementării, a devenit evident că o abordare mai flexibilă ar funcționa mai bine. Unele aspecte au funcționat bine, cum ar fi prioritățile UE. Acestea au facilitat agregarea datelor la nivelul fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI)[19]. Alte aspecte, cum ar fi obiectivele tematice[20] (și anume agregarea la un nivel mai înalt reprezentând cele 11 priorități de investiții ale fondurilor ESI), s-au dovedit a fi puțin relevante pentru FEPAM, deoarece acesta dispune de un buget relativ mic pentru o astfel de analiză la nivel înalt.

În unele cazuri, legăturile rigide dintre aspectele logicii de intervenție a FEPAM au prezentat unele dificultăți. Legăturile dintre prioritățile și măsurile UE au fost create prin Regulamentul FEPAM. Regulamentul a încadrat unele măsuri într-un mod foarte restrictiv. De exemplu, a împărțit investițiile productive în acvacultură în 11 categorii. În practică, s-a constatat că statele membre nu au utilizat în mod corespunzător astfel de măsuri definite în mod restrictiv. Ele au preferat să ofere finanțare în cadrul măsurilor mai generale care vizează aceleași obiective.

Regulamentul delegat (UE) nr. 1014/2014 al Comisiei[21] a creat legătura dintre prioritățile UE și indicatorii comuni de rezultat. Implementarea de către statele membre a măsurilor contribuie la indicatorii de rezultat. Secțiunea 2.2 detaliază observațiile cu privire la indicatorii comuni de rezultat formulate în cursul implementării programului.

În cursul implementării, a fost necesar să se analizeze modul în care măsurile FEPAM și natura operațiunilor sprijinite în cadrul fiecărei măsuri au contribuit la atingerea obiectivelor PCP. În acest scop, au fost elaborate metode *ad-hoc* în cadrul atelierelor și cu utilizarea expertizei tehnice. Disponibilitatea datelor detaliate la nivel de operațiune a facilitat această analiză. De exemplu, s-a constatat că operațiunile implementate în cadrul a 11 măsuri FEPAM [de exemplu, inovarea în temeiul articolului 47, investițiile productive în acvacultură în temeiul articolului 48 alineatul (1) literele (a)-(d) și (f)-(h) și acvacultura care furnizează servicii de mediu în temeiul articolului 54] au contribuit la atingerea obiectivului PCP de promovare a dezvoltării unor activități sustenabile de acvacultură. Acest tip de analiză a arătat valoarea clară a existenței unor informații detaliate cu privire la fiecare operațiune.

Exemplu: legătura dintre prioritățile UE, obiectivele specifice, măsuri și indicatorii de rezultat

Prioritatea 1 a UE (promovarea pescuitului durabil din punctul de vedere al mediului, eficient din punctul de vedere al utilizării resurselor, inovator, competitiv și bazat pe cunoaștere) are șase obiective specifice.

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

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

21 Regulamentul delegat (UE) nr. 1014/2014 al Comisiei din 22 iulie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 508/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2328/2003, (CE) nr. 861/2006, (CE) nr. 1198/2006 și (CE) nr. 791/2007 ale Consiliului și a Regulamentului (UE) nr. 1255/2011 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește conținutul și construcția unui sistem de monitorizare și de evaluare comun pentru operațiunile finanțate din Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (JO L 283, 27.9.2014, p. 11).

Fiecare obiectiv specific are o serie corespunzătoare de măsuri. De exemplu, încetarea permanentă a activităților de pescuit și sprijinirea sistemelor de alocare a posibilităților de pescuit sunt măsuri (articolele 34 și, respectiv, 36 din Regulamentul FEPAM) care contribuie la îndeplinirea obiectivului specific 3 (asigurarea unui echilibru între capacitatea de pescuit și posibilitățile de pescuit disponibile), în cadrul priorității 1 a UE.

Următorii indicatori comuni de rezultat se aplică obiectivului specific 3: indicatorul de rezultat 1.3 (variația profiturilor nete) și indicatorul de rezultat 1.6 (variația procentului flotelor dezechilibrate).

Modul în care sunt furnizate datele de monitorizare și evaluare respectă structura logicii de intervenție descrise. Datele sunt furnizate în trei formate principale:

- date cumulative privind operațiunile (Infosys) prezentate la sfârșitul lunii martie a fiecărui an,
- rapoartele anuale de implementare (RAI), prezentate la sfârșitul lunii mai a fiecărui an și
- evaluări efectuate înainte, în timpul și ulterior perioadei de programare.

Aceste date contribuie la setul de indicatori comuni de rezultat care servesc drept indicatori-cheie ai realizărilor FEPAM.

2.2. Indicatori comuni

Per ansamblu, indicatorii comuni ai FEPAM au oferit o bază adecvată pentru monitorizarea progreselor înregistrate în implementarea sa. Valorile acestora sunt raportate pe Portalul de date deschise, accesibil publicului[22]. Mai jos sunt prezentate observațiile cu privire la indicatori.

- Indicatorii de context sunt esențiali pentru analiza SWOT și pentru determinarea nevoilor statelor membre. Cu toate acestea, includerea lor în raportare nu a avut nicio valoare pentru monitorizarea progreselor înregistrate.
- Indicatorul de realizare cel mai fiabil a fost numărul de operațiuni. Acesta a oferit simplitate în ceea ce privește programarea și raportarea și poate fi îmbunătățit considerabil prin combinarea sa cu alte date la nivel de operațiune.
- Unii indicatori au fost complecși și dificil de utilizat în domeniu din cauza lipsei de date sau a diferențelor în materie de captare a datelor între statele membre (de exemplu, modificările pozitive și negative ale indicatorilor – „modificarea capturilor nedorite” sau „modificarea eficienței consumului de combustibil al capturilor de pește” – fiind considerate schimbări pozitive).
- Unii indicatori nu au fost pe deplin adecvați pentru a reflecta efectul direct pe termen mediu al FEPAM. În schimb, aceștia au fost orientați mai mult către captarea efectelor PCP, independent de FEPAM (de exemplu, „modificarea capturilor nedorite” sau „modificarea acoperirii zonelor marine protejate”).
- Autoritățile de management au evitat indicatori mai complecși. Acești indicatori au fost adesea declarați neaplicabili la nivel de program sau pur și simplu nu au fost raportați la nivelul operațiunilor individuale.

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

- S-au produs frecvent diferite erori de raportare. Majoritatea acestora au fost cauzate de interpretarea greșită a definițiilor indicatorilor și de diferențele dintre practicile de colectare a datelor. Definițiile au fost clarificate și îmbunătățite pe parcursul întregii perioade de implementare prin actualizarea periodică a documentului de lucru privind definițiile indicatorilor[23]. Alte erori au apărut din cauza impreciziei unităților de măsură, de exemplu „mii EUR" în loc de EUR. Aceste erori au fost detectate și rectificate în raportare și în programare și prin furnizarea unor definiții revizuite pentru a îmbunătăți utilizarea definițiilor.
- Statele membre au avut posibilitatea de a raporta indicatori de rezultat specifici programului. Valoarea lor în afara raportării pentru statul membru în cauză a fost limitată, deoarece nu au putut fi agregați la nivelul UE.
- În practică, s-a constatat că este posibil ca indicatorii comuni de rezultat definiți și destinați utilizării în cadrul anumitor măsuri să fi fost la fel de potriviți pentru a fi utilizați în cadrul altor măsuri. Experiența acumulată în cursul implementării a arătat că o structură mai flexibilă ar fi funcționat mai bine.

Exemplu: trei indicatori comuni de rezultat FEPAM, reprezentând realizările fondului în perioada 2014-2020

1. **Numărul de operațiuni finanțate de FEPAM care implementează sistemul de control, inspecție și executare al UE:**

   planificate, în conformitate cu programele statelor membre: **954 de operațiuni**

   implementate, în conformitate cu rapoartele anuale de implementare ale statelor membre: **615 operațiuni.**

2. **Numărul de întreprinderi noi create prin inițiative de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității finanțate în cadrul FEPAM:**

   planificate, în conformitate cu programele statelor membre: **750 de întreprinderi**

   implementate, în conformitate cu rapoartele anuale de implementare ale statelor membre: **486 de întreprinderi.**

3. **Ocuparea forței de muncă menținută în sectorul pescuitului datorită sprijinului FEPAM, măsurată în unități echivalent normă întreagă (ENI):**

   planificate, în conformitate cu programele statelor membre: **22 473 ENI**

   implementate, în conformitate cu rapoartele anuale de implementare ale statelor membre: **17 985 ENI**

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* (*Document de lucru privind definițiile indicatorilor comuni FEPAM*): https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

2.3. Date cumulative privind operațiunile (Infosys)

În perioada 2014-2020, raportarea a fost introdusă în temeiul articolului 97 alineatul (1) din Regulamentul FEPAM. Acest lucru a condus la o producție de date mult superioară datelor disponibile pentru Fondul european pentru pescuit (FEP) în perioada anterioară (2007-2014). Cu toate acestea, a fost nevoie de un anumit timp pentru instituirea în fiecare stat membru a unor sisteme care să fie compatibile și suficient de fiabile pentru a agrega datele, de exemplu prin detectarea și eliminarea erorilor unitare, cum ar fi raportarea „EUR” în loc de „mii EUR”. Unitatea de asistență FAME a elaborat mai multe documente de lucru și instrumente informatice de sprijin pentru a contribui la instituirea sistemelor. Instrumentele au fost concepute pentru a reduce erorile de raportare și pentru a scurta timpul necesar pentru tratarea și finalizarea datelor înainte ca acestea să poată fi utilizate pentru analiză.

Infosys oferă o modalitate bine structurată, comună și coerentă de înregistrare a datelor. Acest lucru face posibilă utilizarea Infosys pentru monitorizarea progreselor, evaluare și analiză comparativă la nivelul statelor membre. La nivelul agregat al UE, acesta a devenit un instrument neprețuit pentru furnizarea de date fiabile pentru raportare și luarea deciziilor.

Ce ne poate spune Infosys despre un proiect?

Datele înregistrate la nivelul unei operațiuni ajută Comisia să înțeleagă povestea care stă la baza acesteia. De exemplu, un pescar din Almería (Spania) care își desfășoară activitatea ca microîntreprindere pune în aplicare o operațiune FEPAM legată de diversificare și de noi forme de venit prin dezvoltarea turismului de pescuit pe mare pe nava sa. Nava poate fi identificată prin numărul din registrul flotei de pescuit, corelat cu informațiile privind dimensiunea navei, puterea motorului, clasa și principalele unelte de pescuit.

Sunt furnizate datele de începere și de încheiere a operațiunii. Sunt furnizate detalii privind costul total al operațiunii și finanțarea. De exemplu, jumătate din finanțare provine de la bugetul FEPAM, iar restul reprezintă o combinație de finanțare guvernamentală și privată.

Se furnizează codul din Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică (NUTS) pentru întreprindere, indicând zona locală acoperită de operațiune. Datele pot demonstra, de asemenea, relevanța operațiunii pentru promovarea egalității de gen în sectorul pescuitului.

Operațiunea este pusă în aplicare în temeiul articolului 30 („Diversificarea veniturilor și noi forme de venituri”) din Regulamentul FEPAM. Rezultatul este măsurat cu ajutorul indicatorului comun „variația profiturilor nete”.

Articolul 97 din Regulamentul FEPAM prevede obligația autorităților de management de a furniza Comisiei date cumulative privind operațiunile selectate pentru finanțare. Datele, furnizate la sfârșitul lunii martie a fiecărui an, acoperă implementarea până la sfârșitul anului calendaristic precedent. La fel ca sistemele de raportare ale instrumentelor de

finanțare anterioare (Instrumentul financiar pentru orientarea pescuitului și FEP), acest sistem de raportare este cunoscut sub denumirea de Infosys.

Nivelul de detaliere furnizat la nivel de operațiune prin raportarea Infosys este unic pentru FEPAM. Două regulamente de punere în aplicare[24] oferă detalii cu privire la datele necesare și la structura bazei de date. Datele descriu progresele și realizările la nivel de operațiune prin identificarea a ceea ce se întâmplă pe teren. Datele includ informații esențiale despre beneficiar (de exemplu, dimensiunea întreprinderii, genul) și despre operațiune (tipul de activități, bugetul, numărul pescarilor vizați, ansamblul zonei vizate, etc.). Pentru a limita sarcina administrativă a autorităților de management și a beneficiarilor, majoritatea datelor Infosys provin din informații deja stocate în bazele de date naționale create pentru a respecta cerințele de înregistrare și stocare a datelor pentru operațiunile individuale.

2.4. RAI

În temeiul articolului 114 din Regulamentul FEPAM și al articolului 50 din Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC), un raport anual de implementare pentru fiecare program trebuie transmis Comisiei până la data de 31 mai a fiecărui an. Rapoartele anuale de implementare sintetizează principalele realizări și dificultăți legate de implementarea programelor operaționale. La fel ca Infosys, RAI acoperă implementarea până la sfârșitul anului calendaristic precedent. Comisia și statele membre utilizează imaginea de ansamblu a implementării RAI pentru a analiza realizările și a efectua ajustări acolo unde este necesar.

Rapoartele anuale de implementare furnizează două tipuri de informații: informații calitative care descriu principalele realizări și dificultăți, precum și informații cantitative care conțin date agregate sub formă de tabel. Ele conțin, de asemenea, o alocare financiară orientativă la nivel de măsură.

Rapoartele anuale de implementare sunt surse valoroase de informații, în special cu privire la modul în care a evoluat implementarea programului pe parcursul perioadei de programare, la succesul înregistrat și la aspectele care prezintă dificultăți și provocări.

Informațiile din RAI se referă la implementarea la sfârșitul lunii decembrie a anului anterior. Luând în considerare timpul necesar pentru pregătirea, transmiterea și acceptarea raportului și pentru efectuarea eventualelor revizuiri necesare, datele din raport au, de obicei, o vechime de aproximativ 9 luni la momentul publicării.

Datele din rapoartele anuale de implementare sunt, de asemenea, utilizate pentru a agrega datele la nivelul fondurilor ESI și sunt puse la dispoziția publicului pe Portalul de date deschise[25]. Infosys, pe de altă parte, este utilizat pentru o analiză mai tehnică și mai detaliată. Existența a două fluxuri de raportare separate pentru datele cantitative a făcut ca analiza să fie mai complexă. Acest lucru se datorează faptului că seturile de date rezultate trebuie comparate pentru a detecta diferențele și erorile.

[24] Regulamentele de punere în aplicare (UE) nr. 1242/2014 și (UE) nr. 1243/2014 ale Comisiei.

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

Ce informații în legătură cu implementarea sunt conținute în RAI?

Rapoartele anuale de implementare furnizează informații cu privire la aspectele care afectează implementarea și performanța programului, descriind mediul economic și juridic național. Aceste informații sunt importante pentru a permite Comisiei să formuleze observații și să colaboreze cu statele membre cu privire la dificultățile specifice cu care se confruntă pentru a îmbunătăți implementarea. Rapoartele oferă detalii privind sprijinul acordat pescuitului costier la scară mică, de exemplu înlocuirea sau modernizarea motoarelor principale sau auxiliare.

Rapoartele anuale de implementare descriu, de asemenea, activitățile care fac parte din planul de evaluare al programului și sintetizează evaluările efectuate. Rapoartele din 2017 și 2019 au inclus secțiuni speciale care oferă informații suplimentare privind sprijinul pentru obiectivele în materie de schimbări climatice și pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

2.5. Evaluări

Statele membre au efectuat evaluări *ex-ante*[26] ca bază pentru elaborarea programelor. Aceste evaluări au fost transmise Comisiei împreună cu programele operaționale. Comisia a elaborat o sinteză a evaluărilor *ex-ante*[27]. Această sinteză a arătat că principalul beneficiu al evaluării *ex-ante* a fost sprijinul pe care l-a oferit pentru efectuarea analizelor SWOT, pentru identificarea nevoilor specifice de intervenție ale programelor și pentru cuantificarea nivelurilor-țintă ale indicatorilor.

Fiecare program include, de asemenea, un plan de evaluare pentru a asigura evaluări periodice și acțiuni subsecvente adecvate. Evaluările ar trebui să analizeze eficacitatea, eficiența și impactul FEPAM[28]. Cel puțin o dată pe parcursul perioadei de programare, o evaluare ar trebui să analizeze modul în care sprijinul FEPAM a contribuit la atingerea obiectivelor pentru fiecare prioritate a UE. Aceste evaluări vor contribui la evaluarea *ex-post* a FEPAM, prevăzută pentru sfârșitul anului 2024[29].

Cel mai frecvent tip de evaluare efectuată de statele membre este evaluarea proceselor și a procedurilor. Majoritatea acestora au fost structurate pentru a evalua eficacitatea și eficiența proceselor la nivelul programului operațional, pe obiective și măsuri specifice. Printre exemplele de evaluări specifice efectuate se numără:

- o evaluare a implementării dezvoltării locale plasate sub responsabilitatea comunității,
- o analiză cost-beneficiu a unui program de dezafectare,
- o evaluare a unui sistem de marcare a homarilor cu o crestătură în V,
- o evaluare a unui sistem de pescuit sustenabil,

[26] Articolul 55 din RDC.

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

[28] Articolul 115 din Regulamentul FEPAM și articolul 56 din RDC.

[29] Articolul 57 din RDC.

- o evaluare a recirculării sistemelor de acvacultură,
- o evaluare a impactului sectoarelor economiei albastre și
- o evaluare *ex-ante* a utilizării instrumentelor financiare.

Potrivit informațiilor privind evaluările furnizate în rapoartele anuale de implementare, au fost identificate trei rezultate principale:

- modificări ale programelor operaționale în conformitate cu observațiile formulate în evaluări, în principal pentru a realoca fonduri de la măsurile care au atras un interes mai redus către măsurile pentru care există o cerere mai mare,
- simplificarea, raționalizarea și adaptarea normelor și procedurilor naționale și
- dezvoltarea de idei și de structuri de proiecte de programe pentru Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură (FEAMPA).

Sinteza evaluării rapoartelor anuale de implementare și a atelierelor de sprijin pentru evaluare și de consolidare a capacităților[30] unității de monitorizare și evaluare a pescuitului și acvaculturii (FAME) a arătat că amploarea și calitatea evaluărilor variază semnificativ de la un stat membru la altul. Calitatea și amploarea evaluărilor depind în mare măsură de:

- organizarea autorităților de management și eficacitatea acestora în supravegherea programului național,
- nivelul de expertiză al experților contractați și
- gradul de pregătire și de expertiză aplicat pentru:
    - definirea termenilor de referință pentru o evaluare,
    - redactarea unor întrebări de evaluare adecvate și
    - specificarea criteriilor de selecție a ofertelor pentru evaluări.

Statele membre au raportat dificultăți în a decide cu privire la numărul și domeniul de aplicare al întrebărilor de evaluare, ceea ce a dus la o evaluare care ar putea fi, ori prea generală, ori prea concentrată pe un anumit subiect, în funcție de timpul disponibil și de buget.

Exemple de evaluări care analizează performanța și implementarea

În 2020, un stat membru a efectuat o evaluare a performanței și o evaluare a procesului de implementare. Evaluarea performanței s-a axat pe eficacitatea măsurilor FEPAM în ceea ce privește atingerea obiectivelor și țintelor specifice ale programului operațional. Evaluarea procesului de implementare a analizat eficacitatea și eficiența mecanismului de punere în aplicare a sprijinului FEPAM, prin evaluarea structurilor de gestionare și a metodelor de implementare.

Pe baza evaluărilor, statul membru a decis să revizuiască în continuare obiectivele pentru implementarea programelor și să realoce fonduri de la măsuri care nu sunt susceptibile să cheltuiască întreaga alocare către măsuri pentru care există o cerere mai mare.

[30] Ateliere pentru a ajuta autoritățile de management să îmbunătățească calitatea și amploarea activităților lor. De exemplu, contribuirea la elaborarea unor întrebări de evaluare specifice și bine orientate, adecvate resurselor și informațiilor disponibile pentru activitatea respectivă.

Recomandările care au urmat au sugerat raționalizarea numărului de intervenții pentru a spori eficiența administrației și pentru a oferi mai multă claritate solicitanților. Ele au sugerat, de asemenea, îmbunătățirea sistemului informatic și simplificarea procedurilor de gestionare a programelor, în special facilitarea prelucrării online a granturilor.

2.6. Cadrul de performanță

Articolele 21 și 22 din RDC oferă baza pentru cadrul de performanță și pentru aplicarea acestuia la revizuirea programelor. Evaluarea performanței a examinat îndeplinirea obiectivelor de etapă ale programelor la nivelul priorităților UE, utilizând informațiile conținute în rapoartele anuale de implementare prezentate de statele membre în 2019.

Pentru fiecare program FEPAM, Comisia a adoptat decizii privind prioritățile UE care și-au atins obiectivele de etapă (indicatori financiari și de realizare). Rezerva de performanță (adică 5 %-7 % din alocarea pentru fiecare prioritate, conform deciziei statului membru în cauză) a fost alocată acestor priorități. Rezerva de performanță pentru prioritățile care nu și-au atins obiectivele de etapă a fost realocată priorităților care făcuseră acest lucru.

Cadrul de performanță, în special revizuirea programelor, a necesitat o analiză și adoptarea de decizii. Revizuirea a oferit un stimulent pentru îmbunătățirea implementării, însă stimulentul nu a fost foarte puternic. Consecința performanței slabe a fost transferul obligatoriu de fonduri de la o prioritate a UE la o alta. Acest lucru corespunde acțiunii logice a AM de îmbunătățire a implementării în condiții normale, chiar și fără revizuire.

3. CADRUL DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE AL FEAMPA

Cadrul de monitorizare și evaluare (CME) al FEAMPA a fost instituit ca parte a cadrului de performanță al bugetului UE[31]. Acest cadru de performanță include concepte precum indicatorii principali de performanță, raportarea armonizată și urmărirea cheltuielilor pentru aspecte orizontale, cum ar fi clima și mediul. Prin urmare, fiecare fond are un cadru adaptat. CME al FEAMPA se bazează pe experiența dobândită în cursul implementării FEPAM, astfel cum este descris în secțiunea 2. Prezenta secțiune descrie pe scurt noutățile privind CME. Detaliile complete vor fi publicate într-un document de lucru care va fi disponibil pe pagina FEAMPA de pe site-ul web al DG MARE[32].

Logica de intervenție a FEAMPA este mai flexibilă decât cea a FEPAM. Există mai puține priorități și mai puține obiective specifice, iar măsurile bine definite și detaliate ale FEPAM nu mai sunt utilizate ca instrument de programare și monitorizare. În schimb, statele membre au libertatea de a alege și de a defini măsuri adaptate nevoilor lor specifice.

Statele membre au, de asemenea, libertatea de a alege cei mai potriviți indicatori comuni de rezultat pentru a măsura efectele acțiunii lor. Indicatorii sunt stabiliți în Regulamentul FEAMPA[33], iar numărul indicatorilor a fost redus de la 35 în cadrul FEPAM la 22 (25,

31 Descris în COM(2021) 366 final.

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

33 Regulamentul (UE) 2021/1139 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 iulie 2021 de instituire a Fondului european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de modificare a Regulamentului (UE) 2017/1004.

incluzând subindicatorii). Aceștia au fost simplificați și descriși într-un mod care ar trebui să elimine multe dintre incertitudinile și erorile legate de indicatorii FEPAM.

În cadrul FEAMPA, statele membre nu prezintă rapoarte anuale de implementare. În schimb, ele raportează date cantitative mai structurate și mai regulate, astfel cum se specifică în RDC pentru perioada 2021-2027[34]. De două ori pe an, aceste date cantitative sunt completate prin date privind implementarea la nivel de operațiune (Infosys). Reuniunile anuale de evaluare a performanței dintre AM și Comisie oferă ocazia de a aborda aspectele calitative ale programului.

Evaluările rămân un aspect-cheie al cadrului. Statele membre trebuie să își evalueze programele pe baza unuia sau a mai multora dintre următoarele criterii: eficacitate, eficiență, relevanță, coerență și valoare adăugată la nivelul Uniunii[35]. Scopul este de a îmbunătăți calitatea elaborării și a implementării programelor. Evaluările pot include, de asemenea, alte criterii relevante, cum ar fi incluziunea, nediscriminarea și vizibilitatea. Cadrul prevede, de asemenea, o evaluare intermediară și finală a implementării FEAMPA.

Articolul 16 din RDC pentru perioada 2021-2027 stabilește cadrul de performanță. Cadrul stabilește obiective de etapă și ținte pentru indicatorii de realizare și de rezultat și le corelează cu obiective specifice. Acest lucru facilitează monitorizarea, raportarea și evaluarea performanței fondului în cursul perioadei de implementare. Regulamentul FEAMPA nu prevede o evaluare a performanței și alocarea ulterioară a unei rezerve de performanță.

Table 1 oferă o imagine de ansamblu a celor mai semnificative diferențe dintre perioada 2014-2020 și perioada 2021-2027. În general, monitorizarea și evaluarea ca parte a cadrului FEAMPA au fost simplificate și oferă o mai mare coerență și flexibilitate decât cadrul FEPAM.

Tabelul 1: Comparație între CME al FEPAM și cel al FEAMPA

Aspect	**SCME 2014-2020 (FEPAM)**	**CME 2021-2027 (FEAMPA)**
Logica de intervenție	Predefinită	Mai flexibilă, cu mai puține constrângeri
Priorități	6	4
Obiective specifice	17	10
Măsuri	Predefinite în Regulamentul FEPAM	Nicio măsură; statele membre își specifică tipurile de acțiuni la nivel de obiectiv specific (acțiunea neeligibilă este exclusă)
Indicatori de context	53	Niciunul
Indicatori de rezultat	35, inclusiv subindicatori	25, inclusiv subindicatori

[34] Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize.

[35] Articolul 44 din RDC pentru perioada 2021-2027.

Aspect	SCME 2014-2020 (FEPAM)	CME 2021-2027 (FEAMPA)
Indicatori de realizare	28	1
Tipuri de operațiuni	160	66
Raportare anuală	O dată	Date la nivel de operațiune: de două ori; date financiare: de trei ori
Plan de evaluare	Da, parte din PO	Da, document intern
Evaluare	Evaluare *ex-ante* în 2015 (statele membre), evaluări în cursul perioadei de implementare (statele membre), evaluare *ex-post* în 2024 (Comisia)	Evaluări în cursul perioadei de implementare (statele membre), evaluare intermediară în 2024 (Comisia), evaluare a impactului în 2029 (statele membre), evaluare *ex-post* în 2031 (Comisia)
Cadrul de performanță	Inclus, dar nu au fost furnizate orientări	Inclus; statele membre au primit un document metodologic privind cadrul de performanță[36]

Sursă: FAME, 2021

4. CONCLUZIE

Atunci când a fost instituit SCME al FEPAM în 2014, acesta a permis pentru prima dată o raportare comparabilă la nivel de operațiune între statele membre. Sistemul s-a bazat pe o logică de intervenție predefinită și pe un set de indicatori comuni. Structura sa rigidă a creat unele dificultăți, de exemplu probleme legate de nivelul de detaliere care descrie măsurile de implementare a finanțării, de diferitele interpretări ale cerințelor și definițiilor de la un stat membru la altul, precum și de diferitele niveluri de intervenție în comparație cu celelalte fonduri ESI. Comisia, cu sprijinul unității de asistență FAME, a depus eforturi continue pentru a aborda aceste probleme. FAME a furnizat, de asemenea, sprijinul, analiza și formarea necesare atât pentru statele membre, cât și pentru Comisie. Atelierele, documentele de lucru și sprijinul *ad-hoc* s-au bazat pe experiența colectivă și pe capacitatea armonizată și îmbunătățită în mare măsură a autorităților de management de a colecta date, de a raporta și de a evalua performanța FEPAM. Experiența dobândită în implementarea FEPAM a fost esențială pentru dezvoltarea unui cadru mai flexibil și simplificat, cu o frecvență mai mare de raportare pentru perioada 2021-2027.

[36] Documentul de lucru privind metodologia cadrului de performanță a fost distribuit și prezentat în iunie 2021. Scopul său este de a facilita aprobarea programelor, de a oferi un model pentru logica de intervenție a programelor statelor membre și de a oferi o bază pentru selectarea indicatorilor și pentru specificarea (și revizuirea ulterioară) a obiectivelor de etapă, a țintelor și a estimărilor financiare. Aceste aspecte pot oferi o bază pentru planul de monitorizare și evaluare care urmează să fie elaborat într-o etapă ulterioară și pot oferi programatorilor și părților interesate orientări cu privire la stocarea cunoștințelor în cadrul organizațiilor lor.