EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.6.2022.
COM(2022) 284 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi zajedničkog sustava praćenja i evaluacije za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo

Pokrate

GIP	Godišnje izvješće o provedbi
ZRP	Zajednička ribarstvena politika
CMES	Zajednički sustav za praćenje i evaluaciju
UZO	Uredba o zajedničkim odredbama
GU MARE	Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EFPRA	Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu
EU	Europska unija
FAME	Praćenje i evaluacija u ribarstvu i akvakulturi
IPP	Integrirana pomorska politika
UT	Upravljačko tijelo
MEF	Okvir za praćenje i evaluaciju
OP	Operativni program
SWOT	Snage, slabosti, prilike i prijetnje

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

Sadržaj

1. Uvod 3

2. Provedba CMES-a 4

2.1. Logika intervencije EFPR-a 6

2.2. Zajednički pokazatelji 8

2.3. Kumulativni podaci o operacijama (Infosys) 9

2.4. Godišnja izvješća o provedbi (GIP-ovi) 10

2.5. Evaluacije 11

2.6. Okvir uspješnosti 13

3. Okvir za praćenje i evaluaciju EFPRA-e 13

4. Zaključak 15

1. UVOD

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) podupirao je pomorske i ribarstvene politike EU-a od 2014. do 2020. U tom su fondu dostupne ukupno 6,4 milijarde EUR, a države članice i Komisija zajedno upravljaju iznosom od 5,96 milijardi EUR (podijeljeno upravljanje). Ovo se izvješće odnosi samo na proračun u okviru podijeljenog upravljanja. Taj se proračun upotrebljava za poticanje održivosti ribarstva i akvakulture, promicanje djelotvornog i održivog stavljanja na tržište i prerade proizvoda ribarstva i akvakulture te za jačanje kontrole ribarstva i poboljšanje prikupljanja znanstvenih podataka za upravljanje ribarstvom. Pomaže priobalnim zajednicama da diversificiraju svoje plavo gospodarstvo i doprinosi povećanju privlačnosti obala EU-a. Podupire i zaštitu okoliša i obogaćivanje akvatične bioraznolikosti.

Zajednički sustav za praćenje i evaluaciju (CMES) uspostavljen je radi praćenja operacija EFPR-a koje se financiraju u okviru podijeljenog upravljanja[1]. Pomaže evidentirati i pratiti postignuća tih operacija. Na taj način osigurava transparentnost upotrebe javnih sredstava i omogućuje evaluaciju potpore EFPR-a. CMES se temelji na okviru za kontinuirani dijalog, održavanje, potporu i razmjenu iskustava između Komisije i država članica. Cilj je tog okvira dobiti zajedničke, usporedive podatke koji se mogu agregirati i analizirati u odnosu na različite kriterije među državama članicama.

Ovo je drugo izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi CMES-a. Odnosi se na razvoj događaja nakon prethodnog izvješća[2] i u njemu se utvrđuje iskustvo stečeno za vrijeme provedbe te se razmatra kako je ono uzeto u obzir pri izradi okvira za Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPRA) za razdoblje od 2021. do 2027.[3] U njemu se ne navode pojedinosti o postignućima EFPR-a, koje se nalaze u izvješćima o provedbi EFPR-a, dostupnima na internetskim stranicama GU-a MARE[4].

Kako je utvrđeno člankom 108. Uredbe o EFPR-u, ciljevi su CMES-a sljedeći:

a) ukazati na napredak i postignuća zajedničke ribarstvene politike (ZRP) i integrirane pomorske politike (IPP), razmotriti opći utjecaj te ocijeniti djelotvornost, učinkovitost i važnost operacija EFPR-a;
b) poboljšati ciljanu potporu za ZRP i IPP;
c) podržati postupak učenja za praćenje i evaluaciju; i
d) osigurati čvrste evaluacije operacija EFPR-a utemeljene na dokazima čiji se rezultati uzimaju u obzir tijekom postupka odlučivanja.

Za ostvarenje tih ciljeva CMES pruža sljedeće[5]:

---

1 Članak 107. Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća („Uredba o EFPR-u").

2 Kako se zahtijeva u skladu s člankom 107. stavkom 4. Uredbe o EFPR-u. Prvo izvješće objavljeno je 2018. (COM(2018) 48 final).

3 Uredba (EU) 2021/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i izmjeni Uredbe (EU) 2017/1004.

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

5 Navedeno u članku 1. Delegirane uredbe Komisije EU br. 1014/2014.

1) logiku intervencije koja objašnjava kako prioriteti, posebni ciljevi i mjere međusobno utječu jedni na druge[6];
2) skup zajedničkih pokazatelja[7];
3) kumulativne podatke o operacijama odabranima za financiranje[8];
4) godišnja izvješća o provedbi (GIP-ovi) operativnih programa[9];
5) planove evaluacije[10];
6) *ex ante* i *ex post* evaluacije i ostale aktivnosti evaluacije povezane s programima EFPR-a[11]; i
7) preglede uspješnosti[12].

Ti su aspekti detaljno opisani u prethodnom izvješću o provedbi CMES-a EFPR-a[13]. **Ovo je izvješće usmjereno na nove aspekte koji su se pojavili nakon prethodnog izvješća.**

2. PROVEDBA CMES-A

O svim aspektima koji se opisuju u odjeljku 1. raspravljalo se s državama članicama na sastancima stručnih skupina EFPR-a[14]. Komisija je iskoristila te sastanke kao priliku za izradu okvira delegiranih i provedbenih uredbi kojima se podupire CMES. Taj participativni pristup nastavio se u cijelom programskom razdoblju pa su upravljačka tijela uključena u daljnji razvoj i jačanje CMES-a razmjenom primjera najbolje prakse i traženjem odgovora na zajednička pitanja. Tako su osigurani zajednički osjećaj odgovornosti i prihvaćanje sustava, a to je pomoglo i osposobljavanju i opremanju upravljačkih tijela i Komisije za provedbu praćenja i evaluacije.

Kako bi osigurala da države članice dosljedno primjenjuju CMES, Komisija je uspostavila jedinicu za tehničku podršku, poznatu kao FAME (praćenje i evaluacija u ribarstvu i akvakulturi)[15]. Tu uslugu podrške pružao je vanjski ugovaratelj tijekom sedmogodišnjeg programskog razdoblja. Od upravljačkih tijela prikupljali su se povratne informacije, iskustvo i znanje, a koje je razradila jedinica za podršku FAME. Radni dokumenti i izvješća koje je izradio FAME dostupni su na internetskim stranicama Europa[16]. FAME je

---

6 Članak 18. stavak 1. točka (a) i članak 116. Uredbe o EFPR-u.

7 Članak 109. Uredbe o EFPR-u. Popis zajedničkih pokazatelja naveden je u Prilogu Uredbi (EU) br. 1014/2014.

8 Članak 97. stavak 1. točka (a) Uredbe o EFPR-u (izvješće Infosys).

9 Članak 114. Uredbe o EFPR-u, kojim se dopunjuje članak 50. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006. („Uredba o zajedničkim odredbama" (UZO)).

10 Članak 115. Uredbe o EFPR-u zajedno s člankom 56. UZO-a.

11 Članci 115., 116. i 117. Uredbe o EFPR-u zajedno s člancima 55., 56. i 57. UZO-a.

12 Članak 21. stavak 1. UZO-a.

13 COM(2018) 48 final.

14 Dokumenti i izvješća s tih sastanaka dostupni su na: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

15 Dodatne informacije o FAME-u dostupne su na: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

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

pomogao Komisiji i državama članicama da osmisle, provedu i analiziraju sve aspekte utvrđene u ovom poglavlju.

Što nam CMES može reći o EFPR-u?

U CMES-u se kombiniraju informacije o praćenju i evaluaciji iz više izvora. Informacije o svim financiranim operacijama mogu se kombinirati s kontekstualnim informacijama o situaciji u državama članicama i s vanjskim bazama podataka, kao što je registar ribarske flote Unije.

- Zajednički pokazatelji rezultata prenose informacije na najvišoj razini. Na primjer, zahvaljujući potpori EFPR-a u priobalnim zajednicama zadržana su 31 594 radna mjesta u sektorima ribarstva, akvakulture i prerade.
- Rashodi se mogu procijeniti u odnosu na mjere iz Uredbe o EFPR-u za koje su odobreni. Na primjer, približno 33 % ukupnih sredstava EFPR-a odobreno je za mjere kojima se podupire bioraznolikost (1 637 milijuna EUR).
- Može se izraditi i detaljnija analiza prema sektorima. Na primjer, 13 123 plovila primila su potporu EFPR-a. Oko 25 % potrošnje EFPR-a namijenjene plovilima dodijeljeno je plovilima u sektoru malog priobalnog ribarstva (124 milijuna EUR).

Svi navedeni primjeri mogu se dodatno raščlaniti prema državama članicama. Vrijednosti se odnose na stanje provedbe EFPR-a 31. prosinca 2020. Dodatne pojedinosti i primjeri dostupni su u izvješćima o provedbi EFPR-a koja se nalaze na internetskim stranicama GU-a MARE[174].

2.1. Logika intervencije EFPR-a

Logika intervencije opisuje kako odluke o politici, poduzete mjere i željeni ishod međusobno utječu jedni na druge. Ona je okosnica praćenja i evaluacije, počevši od razine politike, a zatim i na razinama pojedinačnih programa i operacija.

U članku 5. Uredbe o EFPR-u utvrđuju se ciljevi EU-a. Na razini politike oni su raščlanjeni na prioritete EU-a i posebne ciljeve kako je utvrđeno u članku 6. Uredbe o EFPR-u. Sve države članice koje provode EFPR[18] osmišljavaju operativni program. U njemu se razmatraju potrebe predmetne države članice za potporom i odabire se iz skupa od 51 dostupne mjere. Države članice analiziraju svoje snage, slabosti, prilike i prijetnje (SWOT) kako bi utvrdile svoje potrebe. Ta im analiza omogućuje da odluče o primjerenim mjerama i njihovu intenzitetu. Države članice odabiru i odgovarajuće pokazatelje rezultata i ostvarenja te određuju ciljne vrijednosti i ključne etape za financijske pokazatelje i pokazatelje rezultata i ostvarenja. Oni se upotrebljavaju za praćenje napretka i olakšavanje evaluacije. Komisija odobrava operativni program. Nakon što Komisija odobri program, države članice mogu tijekom razdoblja provedbe izmijeniti svoje programe kako bi se u obzir uzele nove potrebe, .

Logika intervencije predložena je kao unaprijed definirana struktura za zadovoljavanje potreba svih država članica. Međutim, za vrijeme provedbe postalo je očito da bi bolje funkcionirao fleksibilniji pristup. Neki aspekti, na primjer prioriteti EU-a, dobro su funkcionirali. Njima je olakšano agregiranje podataka na razini europskih strukturnih i

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

18 Sve države članice osim Luksemburga.

investicijskih fondova[19]. Ostali aspekti, kao što su tematski ciljevi[20] (tj. agregiranje na višoj razini prema 11 prioriteta ulaganja europskih strukturnih i investicijskih fondova) nisu se pokazali osobito relevantnima za EFPR jer on ima relativno mali proračun za takvu analizu na visokoj razini.

U nekim je slučajevima bilo teško raditi s nefleksibilnim vezama između aspekata logike intervencije EFPR-a. Veze između prioriteta i mjera EU-a uspostavljene su Uredbom o EFPR-u. Uredbom su neke mjere vrlo usko definirane. Na primjer, produktivna ulaganja u akvakulturu podijeljena su u 11 kategorija. U praksi se pokazalo da države članice nisu dobro upotrebljavale tako usko definirane mjere. Smatrale su da je poželjnije davati sredstva u okviru šire definiranih mjera koje obuhvaćaju iste ciljeve.

Delegiranom uredbom Komisije (EU) 1014/2014[21] uspostavljena je veza između prioriteta EU-a i zajedničkih pokazatelja rezultata. Provedba mjera država članica utječe na pokazatelje rezultata. U odjeljku 2.2. opisuju se opažanja o zajedničkim pokazateljima rezultata nastala za vrijeme provedbe programa.

Za vrijeme provedbe trebalo je analizirati kako su mjere EFPR-a i priroda operacija koje su se podupirale u okviru svake mjere pomogle u ostvarenju ciljeva ZRP-a. U tu su svrhu na radionicama i primjenom stručnog tehničkog znanja osmišljene *ad hoc* metode. Tu je analizu olakšala dostupnost detaljnih podataka na razini operacije. Na primjer, utvrđeno je da su operacije provedene u okviru 11 mjera EFPR-a (npr. inovacije iz članka 47., produktivna ulaganja u akvakulturu iz članka 48. stavka 1. točaka od (a) do (d) i od (f) do (h) te akvakultura koja osigurava usluge zaštite okoliša iz članka 54.) pomogle ostvarenju cilja ZRP-a koji se odnosi na promicanje razvoja održivih aktivnosti akvakulture. Ta vrsta analize pokazala je jasnu vrijednost dostupnosti detaljnih informacija o svim operacijama.

Primjer: veze između prioriteta EU-a, posebnih ciljeva, mjera i pokazatelja rezultata

Prvi prioritet Unije (poticanje okolišno održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva) ima šest posebnih ciljeva.

Svaki posebni cilj povezan je s nizom mjera. Na primjer, trajni prestanak ribolovnih aktivnosti i potpora sustavima dodjeljivanja ribolovnih mogućnosti (članci 34. odnosno 36. Uredbe o EFPR-u) mjere su koje pridonose ostvarenju trećeg posebnog cilja (osiguravanje ravnoteže između ribolovnih kapaciteta i raspoloživih ribolovnih mogućnosti) u okviru prvog prioriteta Unije.

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

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

21 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1014/2014 od 22. srpnja 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EZ) br. 2328/2003, (EZ) br. 861/2006, (EZ) br. 1198/2006, (EZ) br. 791/2007 i Uredbe (EU) br. 1255/2011 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu sadržaja i oblikovanja zajedničkog sustava praćenja i evaluacije za operacije koje se financiraju iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (SL L 283, 27.9.2014., str. 11.).

Na treći posebni cilj primjenjuju se sljedeći zajednički pokazatelji rezultata: pokazatelj rezultata 1.3. (promjena neto dobiti) i pokazatelj rezultata 1.6. (promjena u postotku neuravnoteženih flota).

Način na koji se daju podaci o praćenju i evaluaciji prati strukturu opisane logike intervencije. Podaci se daju u tri glavna oblika:

- kumulativni podaci o operacijama (Infosys) koji se podnose svake godine krajem ožujka,
- godišnja izvješća o provedbi (GIP-ovi) koja se podnose svake godine krajem svibnja, i
- evaluacije koje se provode prije, tijekom i nakon programskog razdoblja.

Na tim se podacima temelji skup zajedničkih pokazatelja rezultata koji služe prikazu postignuća EFPR-a.

2.2. Zajednički pokazatelji

Zajednički pokazatelji EFPR-a općenito pružaju dobru osnovu za praćenje napretka u njegovoj provedbi. Njihove se vrijednosti objavljuju na javno dostupnom Portalu otvorenih podataka EU-a[22]. U nastavku su navedena opažanja o pokazateljima.

- Pokazatelji konteksta ključni su za SWOT analizu i za utvrđivanje potreba država članica. Međutim, njihovo uključivanje u izvješćivanje nije imalo vrijednost za praćenje napretka.
- Najpouzdaniji pokazatelj ostvarenja bio je broj operacija. Omogućio je jednostavnost za programiranje i izvješćivanje te se može znatno poboljšati kombiniranjem s drugim podacima na razini operacije.
- Neki su pokazatelji bili složeni i bilo ih je teško upotrebljavati na terenu zbog nedovoljne količine podataka ili razlika u obuhvatu podataka među državama članicama (na primjer, i pozitivne i negativne promjene pokazatelja – „promjena neželjenog ulova” ili „promjena učinkovitosti potrošnje goriva pri ulovu ribe” – smatraju se pozitivnim promjenama).
- Neki pokazatelji nisu bili potpuno primjereni za obuhvat izravnog srednjoročnog učinka EFPR-a. Umjesto toga, bili su više usmjereni na obuhvat učinaka ZRP-a, neovisno o EFPR-u (na primjer, „promjena neželjenog ulova” ili „promjena pokrivenosti zaštićenih morskih područja”).
- Upravljačka tijela izbjegavala su složenije pokazatelje. Za te se pokazatelje često navodilo da nisu primjenjivi na razini programa ili se o njima jednostavno nije izvješćivalo na razini pojedinačnih operacija.
- Često je dolazilo do različitih pogrešaka u izvješćivanju. Uzrok su najčešće bili pogrešno tumačenje definicija pokazatelja i različite prakse prikupljanja podataka. Definicije su pojašnjene i poboljšane za vrijeme razdoblja provedbe redovitim ažuriranjem radnog dokumenta o definicijama pokazatelja[23]. Ostale pogreške bile su posljedica neprecizne upotrebe mjernih jedinica, na primjer „tisuću EUR” umjesto „EUR”. Te su pogreške uočene i ispravljene u izvješćivanju i

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

[23] FAME, *Working paper on definitions of EMFF common indicators* (Radni dokument o definicijama zajedničkih pokazatelja EFPR-a): https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

programiranju te su navedene revidirane definicije kako bi se poboljšala upotreba definicija.

- Države članice mogle su izvješćivati o pokazateljima rezultata specifičnima za program. Njihova je vrijednost izvan izvješćivanja za predmetnu državu članicu bila ograničena jer se nisu mogli agregirati na razini EU-a.
- U praksi je utvrđeno da su zajednički pokazatelji rezultata definirani i namijenjeni samo za upotrebu u okviru nekih mjera možda bili jednako primjereni za upotrebu u okviru drugih mjera. Iskustvo stečeno za vrijeme provedbe pokazalo je da bi bolje funkcionirala fleksibilnija struktura.

Primjer: tri zajednička pokazatelja rezultata EFPR-a, koja prikazuju postignuća tog fonda od 2014. do 2020.

1. **Broj operacija financiranih sredstvima EFPR-a kojima se primjenjuje sustav kontrole, inspekcije i provedbe EU-a:**

   planirano prema programima država članica: **954 operacije**

   provedeno prema godišnjim izvješćima o provedbi država članica: **615 operacija.**

2. **Broj novih poduzeća osnovanih u okviru inicijativa lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice financiranih u okviru EFPR-a:**

   planirano prema programima država članica: **750 poduzeća**

   provedeno prema godišnjim izvješćima o provedbi država članica: **486 poduzeća.**

3. **Zadržana radna mjesta u sektoru ribarstva zahvaljujući potpori EFPR-a, mjereno u ekvivalentima punog radnog vremena (EPRV):**

   planirano prema programima država članica: **22 473 EPRV-a**

   provedeno prema godišnjim izvješćima o provedbi država članica: **17 985 EPRV-a**

2.3. Kumulativni podaci o operacijama (Infosys)

U razdoblju 2014.–2020. izvješćivanje je uvedeno u skladu s člankom 97. stavkom 1. Uredbe o EFPR-u. Time su dobiveni podaci koji su bili puno kvalitetniji od podataka dostupnih za Europski fond za ribarstvo (EFR) u prethodnom razdoblju (2007.–2014.). Međutim, trebalo je određeno vrijeme da se u svim državama članicama uspostave sustavi kompatibilni i dovoljno pouzdani za agregiranje podataka, na primjer otkrivanjem i uklanjanjem pogrešaka u jedinicama, kao što je izvješćivanje u „EUR” umjesto u „tisućama EUR”. Jedinica za podršku FAME izradila je nekoliko radnih dokumenata i pratećih IT alata za pomoć uspostavi sustavâ. Alati su osmišljeni tako da se smanji broj pogrešaka u izvješćivanju i skrati vrijeme potrebno za organizaciju i finalizaciju podataka prije nego što se mogu upotrebljavati za analizu.

Infosys pruža dobro strukturiran, zajednički i dosljedan način evidentiranja podataka. To omogućuje njegovu upotrebu za praćenje napretka, evaluaciju i ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima na razini država članica. Na agregiranoj razini EU-a postao je neprocjenjiv alat za pružanje pouzdanih podataka za izvješćivanje i odlučivanje.

Što nam Infosys može reći o projektu?

Podaci evidentirani na razini operacije pomažu Komisiji da shvati kontekst te operacije. Na primjer, ribarica iz grada Almería u Španjolskoj koja posluje kao mikropoduzeće provodi operaciju EFPR-a povezanu s diversifikacijom i novim oblicima prihoda razvojem pomorskog udičarskog turizma na svojem plovilu. Plovilo se može identificirati prema registracijskom broju ribarske flote, koji vodi do informacija o veličini plovila, snazi motora, razredu i glavnom ribolovnom alatu.

Navedeni su datumi početka i kraja operacije te ukupni trošak operacije i pojedinosti o financiranju. Na primjer, polovina sredstava dolazi iz proračuna EFPR-a, a ostatak iz kombinacije javnih i privatnih sredstava.

Navedena je oznaka statističke nomenklature teritorijalnih jedinica (NUTS) poduzeća, koja označava lokalno područje koje operacija obuhvaća. Podaci mogu pokazati i relevantnost operacije za promicanje rodne ravnopravnosti u sektoru ribarstva.

Operacija se provodi na temelju članka 30. („Diversifikacija i novi oblici prihoda”) Uredbe o EFPR-u. Rezultat se mjeri zajedničkim pokazateljem „promjena neto dobiti”.

Člankom 97. Uredbe o EFPR-u od upravljačkih tijela zahtijeva se da Komisiji dostavljaju kumulativne podatke o operacijama odabranima za financiranje. Podaci, koji se dostavljaju svake godine krajem ožujka, obuhvaćaju provedbu do kraja prethodne kalendarske godine. Baš kao i sustavi izvješćivanja prethodnih instrumenata za financiranje (financijski instrument za upravljanje ribarstvom i ERF), i ovaj je sustav izvješćivanja poznat kao Infosys.

Stupanj detaljnosti koji se putem izvješćivanja sustavom Infosys pruža na razini operacije jedinstven je za EFPR. U dvjema provedbenim uredbama[24] nalaze se pojedinosti o potrebnim podacima i strukturi baze podataka. Podaci opisuju napredak i postignuća na razini operacije tako što bilježe događanja na terenu. Uključuju ključne informacije o korisniku (npr. veličina poduzeća ili spol) i operaciji (vrsta aktivnosti, proračun, broj predmetnih ribara, ukupno predmetno područje itd.). Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje za upravljačka tijela i korisnike, većina podataka sustava Infosys preuzima se iz informacija koje su već pohranjene u nacionalnim bazama podataka uspostavljenima kako bi se ispunili zahtjevi za evidentiranje i pohranu podataka za pojedinačne operacije.

2.4. Godišnja izvješća o provedbi (GIP-ovi)

Na temelju članka 114. Uredbe o EFPR-u i članka 50. Uredbe o zajedničkim odredbama (UZO), GIP-ovi za sve programe moraju se dostaviti Komisiji svake godine do 31. svibnja. U njima se sažeto prikazuju glavna postignuća provedbe operativnih programa i poteškoće

[24] Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 1242/2014 i (EU) br. 1243/2014.

u njihovoj provedbi. Kao i Infosys, GIP-ovi obuhvaćaju provedbu do kraja prethodne kalendarske godine. Komisija i države članice upotrebljavaju pregled provedbe iz GIP-ova za preispitivanje postignuća i prema potrebi za uvođenje prilagodbi.

GIP-ovi daju dvije vrste informacija: kvalitativne informacije koje opisuju glavna postignuća i poteškoće te kvantitativne informacije koje sadržavaju agregirane podatke u obliku tablice. Sadržavaju i okvirnu dodjelu financijskih sredstava na razini mjere.

GIP-ovi su vrijedni izvori informacija, posebno o opisu načina na koji se provedba programa razvijala za vrijeme programskog razdoblja, uspješnih aspekata te problema i poteškoća.

Informacije iz GIP-a odnose se na stanje provedbe krajem prethodnog prosinca. Ako se uzme u obzir vrijeme potrebno za izradu izvješća, njegovu dostavu i prihvaćanje te za sve potrebne revizije, podaci iz izvješća u trenutku objave obično su stari oko devet mjeseci.

Podaci iz GIP-a upotrebljavaju se i za agregiranje podataka na razini europskih strukturnih i investicijskih fondova i javno su dostupni na Portalu otvorenih podataka[25]. Za razliku od toga, Infosys se upotrebljava za analize koje su više tehničke prirode i detaljnije. Analiza je složenija jer postoje dva zasebna toka izvješćivanja za kvantitativne podatke. Naime, nastale skupove podataka treba usporediti kako bi se otkrile razlike i pogreške.

Što nam GIP govori o provedbi?

GIP-ovi sadržavaju informacije o pitanjima koja utječu na provedbu i uspješnost programa opisivanjem nacionalnog gospodarskog i pravnog okruženja. To su važne informacije koje su Komisiji potrebne kako bi mogla formulirati opažanja i surađivati s državama članicama na specifičnim poteškoćama s kojima se susreću pri poboljšanju provedbe. Izvješća sadržavaju pojedinosti o potpori za malo priobalno ribarstvo, na primjer o zamjeni ili modernizaciji glavnih ili pomoćnih motora.

U GIP-ovima opisuju se i aktivnosti koje su dio plana evaluacije programa te se sažeto prikazuju provedene evaluacije. Izvješća iz 2017. i 2019. uključivala su posebne odjeljke s dodatnim informacijama o potpori za ciljeve borbe protiv klimatskih promjena te za pametan, održiv i uključiv rast.

2.5. Evaluacije

Države članice provele su *ex ante* evaluacije[26] kao osnovu za nacrt programa. Te su evaluacije dostavile Komisiji zajedno s operativnim programima. Komisija je izradila sažeto izvješće o *ex ante* evaluacijama[27]. To je sažeto izvješće pokazalo da je glavna korist *ex ante* evaluacije potpora koju ona pruža u provedbi SWOT analize, u kojoj se utvrđuju specifične potrebe za intervencijom programâ i kvantificiraju ciljne vrijednosti pokazatelja.

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

26 Članak 55. UZO-a.

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

Svaki program uključuje i plan evaluacije kojim se osiguravaju redovite evaluacije i odgovarajuće praćenje. Evaluacijama treba procijeniti djelotvornost, učinkovitost i učinak EFPR-a[28]. Barem jednom za vrijeme programskog razdoblja u evaluaciji treba procijeniti kako je potpora EFPR-a pomogla u ostvarenju ciljeva za svaki prioritet EU-a. Te će se evaluacije uključiti u *ex post* evaluaciju EFPR-a, koju treba izraditi do kraja 2024.[29]

Države članice najčešće provode evaluacije procesa i postupaka. Većina ih je strukturirana za procjenu djelotvornosti i učinkovitosti procesa na razini operativnog programa prema posebnim ciljevima i mjerama. Primjeri provedenih evaluacija:

- evaluacija provedbe lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice,
- analiza troškova i koristi programa za prestanak rada,
- evaluacija programa označivanja repova hlapova slovom V,
- evaluacija programa za održivo ribarstvo,
- evaluacija recirkulacijskih akvakulturnih sustava,
- procjena učinka sektorâ plavog gospodarstva, i
- *ex ante* procjena upotrebe financijskih instrumenata.

Iz informacija o evaluacijama navedenih u GIP-ovima utvrđena su tri glavna ishoda:

- izmjene operativnog programa u skladu s opažanjima iz evaluacija, uglavnom radi preraspodjele sredstava namijenjenih mjerama koje su privukle manji interes na mjere za koje postoji veći interes,
- pojednostavnjenje, racionalizacija i prilagodba nacionalnih propisa i postupaka, i
- razvoj ideja i nacrta strukture programa za Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPRA).

Sažeto izvješće o evaluaciji GIP-ova i radionice za potporu evaluaciji i za izgradnju kapaciteta[30] jedinice za praćenje i evaluaciju u ribarstvu i akvakulturi (FAME) pokazali su da su se kvaliteta i opseg evaluacija znatno razlikovali među državama članicama. Kvaliteta i opseg evaluacija uvelike ovise o:

- organizaciji upravljačkih tijela i njihovoj djelotvornosti u nadzoru nacionalnog programa,
- razini stručnog znanja stručnjaka s kojima su ugovoreni radovi, i
- stupnju pripreme i stručnog znanja koji se primjenjuju na:
    - definiranje referentnog okvira za evaluaciju,
    - sastavljanje primjerenih pitanja za evaluaciju, i
    - određivanje kriterija za odabir u natječajnom postupku za evaluacije.

---

28 Članak 115. Uredbe o EFPR-u i članak 56. UZO-a.

29 Članak 57. UZO-a.

30 Radionice za pomoć upravljačkim tijelima da poboljšaju kvalitetu i dubinu svojih aktivnosti. Na primjer, pomoć u osmišljavanju specifičnih, ciljanih pitanja primjerenih za resurse i informacije dostupne za rad.

Države članice izvijestile su da su imale poteškoća s odlučivanjem o broju i opsegu pitanja za evaluaciju, zbog čega je evaluacija mogla biti previše općenita ili previše usmjerena na određenu temu, ovisno o dostupnom vremenu i proračunu.

Primjeri evaluacija u kojima se procjenjuju uspješnost i provedba

Država članica provela je 2020. evaluaciju uspješnosti i evaluaciju procesa provedbe. Evaluacija uspješnosti bila je usmjerena na procjenu djelotvornosti mjera EFPR-a u ostvarenju posebnih ciljeva i dostizanju ciljnih vrijednosti operativnog programa. U evaluaciji procesa provedbe procijenjene su djelotvornost i učinkovitost mehanizma provedbe potpore EFPR-a procjenom upravljačkih struktura i metoda provedbe.

Na temelju evaluacija država članica odlučila je da će nastaviti preispitivati ciljne vrijednosti za provedbu programa i da će preraspodijeliti sredstva iz mjera za koje se vjerojatno neće potrošiti sva dodijeljena sredstva na mjere za koje postoji veći interes. Daljnje preporuke sadržavale su racionalizaciju broja intervencija kako bi uprava bila učinkovitija i kako bi se osigurala veća jasnoća za podnositelje zahtjeva. Predloženo je i poboljšanje IT sustava i pojednostavnjenje postupaka upravljanja programom, osobito omogućivanje obrade zahtjeva za bespovratna sredstva putem interneta.

2.6. Okvir uspješnosti

Članci 21. i 22. UZO-a osnova su za okvir uspješnosti i njegovu primjenu na preispitivanje programâ. Pregledom uspješnosti ispitano je ostvarenje ključnih etapa programa na razini prioriteta EU-a na temelju informacija iznesenih u GIP-ovima koje su države članice podnijele 2019.

Za svaki program EFPR-a Komisija je donijela odluke o prioritetima EU-a za koje su ostvarene ključne etape (financijski pokazatelji i pokazatelji ostvarenja). Tim je prioritetima dodijeljena pričuva za ostvarenje postignuća (tj. 5 %–7 % dodjele za svaki prioritet, kako je odlučila predmetna država članica). Pričuva za ostvarenje postignuća za prioritete za koje nisu ostvarene ključne etape preraspodijeljena je prioritetima za koje su te etape ostvarene.

Za okvir uspješnosti, a osobito preispitivanje programâ, bila je potrebna analiza i donošenje odluka. Preispitivanje je dalo poticaj poboljšanju provedbe, no on je bio neznatan. Posljedica loših rezultata bio je obvezan prijenos novčanih sredstava s jednog prioriteta EU-a drugom prioritetu. To je u skladu s logičnim djelovanjem upravljačkog tijela za poboljšanje provedbe u uobičajenim okolnostima, čak i bez preispitivanja.

3. OKVIR ZA PRAĆENJE I EVALUACIJU EFPRA-E

Okvir za praćenje i evaluaciju (MEF) EFPRA-e uspostavljen je kao dio okvira uspješnosti proračuna EU-a[31]. Taj okvir uspješnosti uključuje koncepte kao što su temeljni pokazatelji uspješnosti, usklađeno izvješćivanje i praćenje rashoda za horizontalne aspekte kao što su klima i okoliš. Stoga svaki fond ima prilagođen okvir. Okvir za praćenje i evaluaciju EFPRA-e temelji se na iskustvu stečenom za vrijeme provedbe EFPR-a, kako je opisano u

[31] Opisano u dokumentu COM(2021) 366 final.

odjeljku 2. U ovom se odjeljku ukratko opisuju novosti okvira za praćenje i evaluaciju. Sve pojedinosti objavit će se u radnom dokumentu koji će biti dostupan na internetskoj stranici GU-a MARE posvećenoj EFPRA-i[32].

Logika intervencije EFPRA-e fleksibilnija je od one za EFPR. Manje je prioriteta i posebnih ciljeva, a usko definirane, detaljne mjere EFPR-a više se ne upotrebljavaju kao alat za programiranje i praćenje. Umjesto toga države članice slobodne su odabrati i definirati mjere prilagođene njihovim specifičnim potrebama.

Države članice slobodne su odabrati i najprimjerenije zajedničke pokazatelje rezultata za mjerenje učinaka njihova djelovanja. Pokazatelji su utvrđeni u Uredbi o EFPRA-i[33], a broj pokazatelja smanjen je s 35 u okviru EFPR-a na 22 (25 uključujući potpokazatelje). Pojednostavnjeni su i opisani na način kojim bi se trebale ukloniti mnoge nesigurnosti i pogreške povezane s pokazateljima EFPR-a.

U okviru EFPRA-e države članice ne dostavljaju GIP-ove. Umjesto toga, izvješćuju o kvantitativnim podacima na strukturiraniji način i redovitije, kako je utvrđeno u UZO-u za razdoblje 2021.–2027.[34] Dvaput godišnje ti kvantitativni podaci dopunjuju se podacima o provedbi na razini operacije (Infosys). Sastanci za godišnje preglede uspješnosti između upravljačkog tijela i Komisije prilika su za razmatranje kvalitativnih aspekata programa.

Evaluacije su i dalje ključan aspekt okvira. Države članice moraju procijeniti svoje programe na temelju jednog ili više sljedećih kriterija: djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, usklađenost i dodana vrijednost Unije[35]. Cilj je poboljšati kvalitetu dizajna i provedbe programâ. Evaluacije mogu obuhvaćati i druge relevantne kriterije kao što su uključivost, nediskriminacija i vidljivost. Okvirom su predviđene i međuevaluacija i završna evaluacija provedbe EFPRA-e.

Člankom 16. UZO-a za razdoblje 2021.–2027. uspostavlja se okvir uspješnosti. Okvirom se određuju ključne etape i ciljne vrijednosti za pokazatelje ostvarenja i rezultata te se oni povezuju s posebnim ciljevima. Tako se olakšavaju praćenje, izvješćivanje i evaluacija uspješnosti fonda za vrijeme razdoblja provedbe. Uredbom o EFPRA-i ne predviđaju se pregledi uspješnosti i naknadna dodjela pričuve za ostvarenje postignuća.

U Table 1. prikazan je pregled najvažnijih razlika između razdoblja 2014.–2020. i razdoblja 2021.–2027. Općenito, praćenje i evaluacija u okviru EFPRA-e pojednostavnjeni su i omogućuju veću dosljednost i fleksibilnost od okvira EFPR-a.

Tablica 1.: Usporedba okvira za praćenje i evaluaciju EFPR-a i EFPRA-e

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

[33] Uredba (EU) 2021/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i izmjeni Uredbe (EU) 2017/1004.

[34] Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

[35] Članak 44. UZO-a za razdoblje 2021.–2027.

Aspekt	CMES za razdoblje 2014.–2020. (EFPR)	MEF za razdoblje 2021.–2027. (EFPRA)
Logika intervencije	Unaprijed definirana	Fleksibilnija, s manje ograničenja
Prioriteti	6	4
Posebni ciljevi	17	10
Mjere	Unaprijed definirane u Uredbi o EFPR-u	Bez mjera, države članice određuju vrste djelovanja na razini posebnog cilja (isključeno je neprihvatljivo djelovanje)
Pokazatelji konteksta	53	Nema
Pokazatelji rezultata	35, uključujući potpokazatelje	25, uključujući potpokazatelje
Pokazatelji ostvarenja	28	1
Vrste operacija	160	66
Godišnje izvješćivanje	Jednom	Podaci na razini operacije: dvaput; financijski podaci: triput
Plan evaluacije	Da, dio operativnog programa	Da, interni dokument
Evaluacija	*Ex ante* evaluacija 2015. (države članice), evaluacije za vrijeme razdoblja provedbe (države članice), *ex post* evaluacije 2024. (Komisija)	Evaluacije za vrijeme razdoblja provedbe (države članice), međuevaluacija 2024. (Komisija), procjena učinka 2029. (države članice), *ex post* evaluacija 2031. (Komisija)
Okvir uspješnosti	Uključen, ali nema smjernica	Uključen, države članice primaju dokument o metodologiji okvira uspješnosti[36]

Izvor: FAME, 2021.

4. ZAKLJUČAK

Kad je CMES EFPR-a uspostavljen 2014., njime je prvi put uspostavljeno usporedivo izvješćivanje na razini operacije u svim državama članicama. Sustav se temeljio na unaprijed definiranoj logici intervencije i skupu zajedničkih pokazatelja. Nefleksibilna struktura dovela je do određenih poteškoća, na primjer pitanja povezanih s razinom detaljnosti opisa mjera za provedbu financiranja, različitog tumačenja zahtjeva i definicija među državama članicama te različitih razmjera intervencije u odnosu na druge europske strukturne i investicijske fondove. Komisija je uz pomoć jedinice za podršku FAME kontinuirano radila na rješavanju tih pitanja. FAME je pružio i potrebnu potporu, analizu i osposobljavanje za države članice i Komisiju. Radionice, radni dokumenti i *ad hoc* potpora temeljili su se na zajedničkom iskustvu i uvelike su uskladili i poboljšali kapacitet upravljačkih tijela za prikupljanje podataka o uspješnosti EFPR-a, za izvješćivanje o njoj i za njezinu evaluaciju. Iskustvo stečeno za vrijeme provedbe EFPR-a bilo je ključno za

[36] Radni dokument o metodologiji okvira uspješnosti distribuiran je i predstavljen u lipnju 2021. Svrha mu je olakšati odobrenje programa, dati predložak za logiku intervencije programâ država članica i pružiti osnovu za odabir pokazatelja i određivanje (a zatim i revidiranje) ključnih etapa, ciljnih vrijednosti i financijskih procjena. Ti aspekti mogu služiti kao osnova za izradu plana praćenja i evaluacije u kasnijoj fazi te mogu autorima programa i dionicima dati smjernice o čuvanju znanja u njihovim organizacijama.

izradu racionalnijeg, pojednostavnjenog okvira s češćim izvješćivanjem za razdoblje 2021.–2027.