EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.1.2018
COM(2018) 48 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpanosta

Lyhenteet:

YKP: yhteinen kalastuspolitiikka
EKTR: Euroopan kalatalousrahasto
EMKR: Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
FAME: Kalastuksen ja vesiviljelyn seuranta ja arviointi
KOR: kalatalouden ohjauksen rahoitusväline
SFC: yhteistyössä hallinnoitavien rahastojen yhteinen tietojärjestelmä

Sisällysluettelo

1 Johdanto 4

2 Yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän seitsemän osatekijää 5
2.1 EMKR:n toimenpidelogiikka 5
2.2 Yhteiset indikaattorit 5
2.3 Toimia koskeva kumulatiiviset tiedot (Infosys) 6
2.4 Vuotuinen täytäntöönpanokertomus 7
2.5 Arviointisuunnitelma 8
2.6 EMKR:n toimintaohjelmien arvioinnit 8
2.7 Tuloskehys ja tulosten tarkastelu 9

3 Havainnot ja suositukset 9
3.1 EMKR:n toimenpidelogiikka 10
3.2 Yhteiset indikaattorit 10
3.3 Rahoitettaviksi valittuja toimia koskevat kumulatiiviset tiedot (Infosys) 11
3.4 Vuotuinen täytäntöönpanokertomus 12
3.5 Arviointisuunnitelma 13
3.6 Arvioinnit 13
3.7 Tuloskehys 14

4 Päätelmä: saavutetaanko yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteet? 14

1 Johdanto

Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevassa asetuksessa[1] vaaditaan yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän perustamista Euroopan meri- ja kalastusrahaston (EMKR) yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin puitteissa yhteisrahoittamia toimia varten[2]. Tämän asiakirjan tarkoituksena on antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpanosta. Kertomus annetaan ensimmäisen kerran vuoden 2017 lopussa ja sen jälkeen joka neljäs vuosi.[3] Se tarjoaa mahdollisuuden tarkastella järjestelmän vahvuuksia ja heikkouksia ja ottaa oppia kokemuksista.

Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 108 artiklan mukaan yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteena on

a) osoittaa YKP:n ja yhdennetyn meripolitiikan edistyminen ja saavutukset, tarkastella EMKR:n toimien yleistä vaikutusta sekä arvioida niiden vaikuttavuutta, tehokkuutta ja asianmukaisuutta
b) edistää YKP:n ja yhdennetyn meripolitiikan tuen parempaa kohdentamista
c) tukea seurantaan ja arviointiin liittyvää yhteistä oppimisprosessia
d) tuottaa luotettavia, näyttöön perustuvia EMKR:n toimien arviointeja, jotka tukevat päätöksentekoprosessia.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi asetuksessa on määritelty yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä, jossa on seuraavat seitsemän osatekijää[4]:

1) Toimenpidelogiikka, josta käy ilmi painopisteiden, kohdealojen ja toimenpiteiden välinen vuorovaikutus.[5]
2) Yhteiset indikaattorit.[6]
3) Rahoitettaviksi valittuja toimia koskevat asianmukaiset kumulatiiviset tiedot.[7]
4) Toimintaohjelmaa koskeva vuotuinen täytäntöönpanokertomus.[8]
5) Arviointisuunnitelma.[9]
6) Ennakko- ja jälkiarvioinnit ja kaikki muut EMKR-ohjelmaan liittyvät arviointitoimet.[10]
7) Tulosten tarkastelu.[11]

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 508/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta.

[2] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 107 artikla.

[3] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 107 artiklan 4 kohta.

[4] Nämä on lueteltu komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 1014/2014 1 artiklassa.

[5] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 116 artikla.

[6] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 109 artikla. Luettelo yhteisistä indikaattoreista on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 1014/2014 liitteessä.

[7] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 97 artiklan 1 kohdan a alakohta (Infosys-kertomus).

[8] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 114 artikla, joka täydentää yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 50 artiklaa.

[9] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 115 artikla yhdessä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 56 artiklan kanssa.

[10] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 115, 116 ja 117 artikla yhdessä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 55, 56 ja 57 artiklan kanssa.

[11] Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 21 artiklan 1 kohta.

Kaikista näistä osatekijöistä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa asiantuntijaryhmän kokouksissa[12], ja ne on hyväksytty delegoitujen asetusten ja täytäntöönpanoasetusten puitteissa. Tämän osallistavan lähestymistavan soveltamista jatkettiin lainsäädäntökehyksen hyväksymisen jälkeen. Hallintoviranomaisten osallistuminen yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän kehittämiseen auttoi hienosäätämään järjestelmän osatekijöitä ja vähensi samalla siihen liittyviä hallinnollisia rasitteita. Näin varmistettiin järjestelmän hyväksyminen ja tuettiin myös hallintoviranomaisten ja komission seuranta- ja arviointivalmiuksien kehittämistä.

Jotta yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteet saavutetaan, järjestelmää on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Näin saadaan vertailukelpoisia tietoja yhdistettäväksi ja arvioitavaksi Euroopan unionin (EU) tasolla. Yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän yhdenmukaisuuden ja kehittämisen varmistamiseksi komissio perusti teknisen avun välineen FAMEn[13] (kalastuksen ja vesiviljelyn seuranta ja arviointi), jota tukee ulkopuolinen toimeksisaaja seitsemän vuoden ohjelmakauden ajan.

2 Yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän seitsemän osatekijää

2.1 EMKR:n toimenpidelogiikka

Toimenpidelogiikka tukee tehostetun tulossuuntautuneisuuden käyttöönottoa ERI-rahastoissa kaudella 2014–2020.

EMKR:n toimenpidelogiikka kuvaa ohjelman eri tasojen eli unionin painopisteiden, erityistavoitteiden ja toimenpiteiden[14] välisiä yhteyksiä. Nämä yhteydet esittävä taulukko jaettiin jäsenvaltioille EMKR:n asiantuntijaryhmän kokouksessa, ja tämä logiikkaa yhdistettiin SFC2014-järjestelmän[15] toimintaohjelmamoduuliin.

2.2 Yhteiset indikaattorit

Yhteiset indikaattorit, joiden tarkoituksena on kuvata kalastus- ja vesiviljelyalan tärkeimpiä ominaisuuksia ja asiaankuuluvien EU:n politiikkojen (YKP, yhdennetty meripolitiikka) tavoitteita sekä luoda yhteys Eurooppa 2020 -strategiaan, on vahvistettu. Niiden tarkoituksena on myös varmistaa yhdenmukainen ja vertailukelpoinen seuranta ja raportointi EU:n tasolla.

---

[12] Ks. asiakirjat ja kertomukset näistä kokouksista seuraavassa verkko-osoitteessa: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

[13] FAMEn toiminnot määritellään vuosittaisessa työohjelmassa, josta sovitaan komission kanssa. Lisätietoja FAMEsta on seuraavassa verkko-osoitteessa: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

[14] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 116 artikla.

[15] SFC2014 on komission ja jäsenvaltioiden välinen jäsennelty viestintäkanava. Sen tärkein tehtävä on jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välistä yhteistyössä toteutettavaa rahastojen hallintaa koskeva sähköinen tietojenvaihto. Ks. https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

EMKR:n käyttämistä yhteisistä indikaattoreista keskusteltiin laajasti jäsenvaltioiden kanssa asiantuntijaryhmän kokouksissa ennen niiden hyväksymistä.[16] Yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä käytetään neljän tyyppisiä yhteisiä indikaattoreita, jotka koskevat eritasoisia tavoitteita ja joilla on eri päämäärät:

- Konteksti-indikaattorit liittyvät EMKR:n yleisiin tavoitteisiin ja muodostavat perustason toimintaohjelman täytäntöönpanon alussa. EMKR:llä on käytössä 25 yhteistä konteksti-indikaattoria.
- Tuotosindikaattorit ovat toteutettujen toimien suora tuote. EMKR:n tapauksessa ne ilmaistaan enimmäkseen toimien lukumääränä. EMKR:n yhteisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä määritellään 28 tuotosindikaattoria, jotka kattavat 50 toimenpidettä.
- Tulosindikaattorit mittaavat EMKR:n nettovaikutusta. Yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä koostuu 28 tulosindikaattorista, joista osa liittyy vain yhteen ja osa useaan EMKR:n erityistavoitteeseen. Jäsenvaltiot saivat halutessaan vapaasti lisätä erityisindikaattoreita.
- Taloudelliset indikaattorit ovat kaikille ERI-rahastoille yhteisiä ja ne vahvistetaan unionin painopisteiden tasolla.

Julkaistussa työasiakirjassa määritellään yhteiset indikaattorit, jotka on tehty toiminnallisemmiksi esittämällä arviointiperusteet ja määrittelemällä mahdolliset tietolähteet. Näistä määritelmistä keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa laajasti kahdessa työpajassa, jotka järjestettiin maaliskuussa ja syyskuussa 2016.

2.3 Toimia koskeva kumulatiiviset tiedot (Infosys)

Euroopan kalatalousrahaston (EKTR, 2007–2013) väli- ja jälkiarvioita vaikeuttivat luotettavien seurantatietojen puute, mikä teki tietojen keräämisestä haastavaa.[17] Tämän puutteen korjaamiseksi perustettiin raportointijärjestelmä, jonka avulla komissio sai yksityiskohtaisia tietoja jokaisen yksittäisen toimen tasolta.[18] Raportoinnin tavoitteena on luoda tietokanta, jota voidaan käyttää toimintaohjelmien täytäntöönpanon seuraamiseen, päättäjien tarvitsemien erityisanalyysien tekemiseen ja arviointia varten tarvittavien luotettavien tietojen saannin varmistamiseen.

Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 97 artiklassa edellytetään, että hallintoviranomaiset toimittavat komissiolle joka vuosi maaliskuun loppuun mennessä ennen edellisen kalenterivuoden päättymistä rahoitettaviksi valittuja toimia koskevat asianmukaiset kumulatiiviset tiedot. Kahdessa täytäntöönpanoasetuksessa[19] vahvistetaan kustakin toimesta

[16] Komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 1014/2014 määritellään yhteiset konteksti-indikaattorit, tuotosindikaattorit ja tulosindikaattorit.

[17] Vastaava Infosys-järjestelmä perustettiin kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) seurantaa varten kaudella 2000–2006. Järjestelmän käyttöä ei jatkettu EKR:n aikana.

[18] Hallintoviranomaisten hallinnollisen rasitteen keventämiseksi järjestelmässä käytetään tietoja, jotka ovat jo saatavilla jäsenvaltiossa.

[19] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1242/2014, annettu 20 päivänä marraskuuta 2014, Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen nojalla annettavista säännöistä toimia koskevien kumulatiivisten tietojen esittämisen osalta, ja komission

tarvittavien toimen täytäntöönpanoa koskevien tietojen luettelo ja rakenne sekä tuensaajan ja toimen keskeiset ominaispiirteet.

FAMEn tuella on kehitetty työasiakirja, joka auttaa jäsenvaltioita laatimaan Infosys-raportteja. Ensimmäiset raportit analysoitiin, ja jäsenvaltiot saivat niistä palautetta, joka auttoi niitä tunnistamaan tehdyt virheet.

Infosys-raportoinnissa kuvataan edistyminen ja saavutukset toimen tasolla ja kerrotaan näin, mitä tapahtuu ”paikan päällä”. Siinä annetaan keskeiset tiedot tuensaajasta (esimerkiksi yrityksen koko, sukupuoli) ja toimesta (esimerkiksi toiminnan tyyppi, talousarvio, toimeen osallistuvien kalastajien määrä ja kohteena oleva kokonaisalue). Hallintoviranomaisten ja tuensaajien hallinnollisen rasitteen keventämiseksi suurin osa Infosys-järjestelmän vaatimista tiedoista on jo tallennettu kansallisiin tietokantoihin, jotka on luotu kutakin toimea koskevien vähimmäistietojen tallentamista ja säilyttämistä koskevan vaatimuksen täyttämistä varten.[20]

2.4 Vuotuinen täytäntöönpanokertomus

Toimintaohjelmien täytäntöönpanon seurantaan kuuluu se, että jäsenvaltio laatii vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen, joka on toimitettava joka vuosi 31. toukokuuta mennessä. Kertomus kattaa ajanjakson, joka päättyy edellisen kalenterivuoden lopussa (ja on siten sama kuin Infosys-raportin kattama ajanjakso). Vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa[21] annetaan yhteenveto ohjelmien täytäntöönpanosta, myös suhteessa tärkeisiin kysymyksiin, kuten pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavien saamaan tukeen tai ilmastonmuutokseen. Komissio ja jäsenvaltio tarkastelevat sen avulla saavutuksia ja tekevät sitten tarvittaessa muutoksia. Kertomus sisältää myös alustavia tietoja toimenpidetasolla suunnitellusta varainhoidosta, joka eivät sisälly toimintaohjelmaan.

Vuotuinen täytäntöönpanokertomus jakautuu kolmeen osaan.

Osa A (sisällytettävä kertomukseen joka vuosi kaudella 2016–2023) sisältää muun muassa seuraavaa:

- yhteenveto täytäntöönpanosta ohjelman ja unionin painopisteiden tasolla
- kumulatiiviset tiedot 28 tulosindikaattorista erityistavoitteiden tasolla
- kumulatiiviset tiedot 28 tuotosindikaattorista EMKR:n kunkin 50 toimenpiteen osalta
- taloudelliset tiedot toimintaohjelman täytäntöönpanosta toimenpidetasolla

---

täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1243/2014, annettu 20 päivänä marraskuuta 2014, jäsenvaltioilta vaadittavista tiedoista sekä tietotarpeista ja mahdollisten tietolähteiden välisistä synergioista.

[20] Tästä säädetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tasolla Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä 3 päivänä maaliskuuta 2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 liitteessä III.

[21] Ks. asetuksen (EU) N:o 508/2014 114 artikla ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1362/2014, annettu 18 päivänä joulukuuta 2014, Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta rahoitettavien toimintaohjelmien tiettyjen muutosten hyväksymisessä sovellettavaa yksinkertaistettua menettelyä koskevista säännöistä ja kyseisten ohjelmien vuotuisten täytäntöönpanokertomusten muotoa ja esittämistä koskevista säännöistä.

- kuvaus asioista, jotka vaikuttavat ohjelman tuloksellisuuteen
- arviointisuunnitelmaan liittyvät toiminnot sekä kyseisenä vuonna rahoitettujen arvioiden tiivistelmä.

Osassa B (sisällytettävä vain vuosina 2017 ja 2019 annettaviin kattaviin kertomuksiin) jäsenvaltioiden on raportoitava lisäksi täytäntöönpanon horisontaalisista näkökohdista (muun muassa sukupuoleen ja kestävään kehitykseen liittyvistä) sekä ilmastonmuutostavoitteiden tukemisesta.

Osassa C (sisällytettävä vain vuonna 2019 annettaviin kattaviin kertomuksiin) olisi oltava lisätietoja toimintaohjelman osuudesta älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevan unionin strategian tavoitteiden saavuttamisessa.

2.5 Arviointisuunnitelma

Arvioiden ohjelmia tehostavan vaikutuksen vahvistamiseksi yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa[22] säädetään pakolliseksi se, että hallintoviranomaiset suunnittelevat arviointisuunnitelmat ohjelmakauden alussa. Tämä oli EMKR:n hallintoviranomaisten kannalta uusi ominaisuus, ja niiden oli pohdittava, mitä arviointitarpeita täytäntöönpanojaksolla oli ja miten ne aiottiin täyttää.

Arviointisuunnitelmassa on seitsemän osaa: tarkoitus, tavoitteet, toimet, hallintosäännökset, tietolähteet, alustava aikataulu ja käytettävissä olevat varat. Näistä osista annettiin lyhyet ohjeet osana EMKR:n toimintaohjelmamallia.

Toisin kuin muissa ERI-rahastoissa EMKR:ssä arviointisuunnitelmat ovat osa toimintaohjelmia[23], koska silloin komissio voi arvioida suunnitelmat osana toimintaohjelmaa koskevaa neuvotteluprosessia.

2.6 EMKR:n toimintaohjelmien arvioinnit

Arvioita tarvitaan rahoituksen vaikuttavuuden, tehokkuuden ja vaikutusten arvioimiseksi, jotta voidaan parantaa ohjelmien täytäntöönpanoa ja määritellä niiden vaikutus. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistetaan yleiset säännöt arvioinneille kaikissa ERI-rahastoissa.[24] Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevassa asetuksessa määritellään, että jäsenvaltion on tehtävä ennakkoarviointi ja täytäntöönpanokauden aikana lisäarviointeja, kun taas komission on tehtävä jälkiarviointi vuoden 2024 loppuun mennessä.[25]

---

[22] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 56 artiklan 1 kohta.

[23] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 18artiklan 1 kohdan j alakohta sekä toimintaohjelman malli, joka on esitetty komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 771/2014, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan meri- ja kalatalousrahaston puitteissa esitettävien toimintaohjelmien mallia, syrjäisimpien alueiden tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden kalastuksessa, viljelyssä, jalostuksessa ja markkinoille saattamisessa toimijoille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamista koskevien suunnitelmien rakennetta, rahoitustietojen toimittamisessa käytettävää mallia, ennakkoarviointikertomusten sisältöä sekä arviointisuunnitelman vähimmäisvaatimuksia koskevien sääntöjen vahvistamisesta Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 508/2014 nojalla.

[24] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 54–57 artikla.

[25] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 55, 56 ja 57 artikla sekä Euroopan meri- ja kalastusrahastoa koskevan asetuksen 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 ja 117 artikla.

Ennakkoarviointi on ainoa arviointi, jonka jäsenvaltiot ovat tähän mennessä tehneet. Sen sijaan, että otettaisiin vain yksinkertainen valokuva tilanteesta ennen ohjelman alkamista, ennakkoarviointi nähdään prosessina, johon kuuluu hallintoviranomaisten ja arvioijien välinen säännöllinen vuorovaikutus toimintaohjelman eri etenemisvaiheiden aikana. Tämä prosessi dokumentoitiin ohjeasiakirjaan, josta keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa asiantuntijaryhmän kokouksissa.

2.7 Tuloskehys ja tulosten tarkastelu

Tuloskehys on yksi välineistä, joita käytetään kaikissa ERI-rahastoissa tulossuuntautuneisuuden edistämiseksi.[26] EMKR:ssä se perustuu tuotosindikaattoreihin ja taloudellisiin indikaattoreihin, joita varten määritellään unionin kullekin painopisteelle tavoitteet ja välitavoitteet. Tuloskehyksen indikaattoreista raportoidaan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Välitavoitteiden arviointi vuonna 2019 muodostaa perustan suoritusvarausten kohdentamiselle[27], kun taas tavoitteiden saavuttamista arvioidaan vuonna 2024. Komissio julkaisi ohjeasiakirjan[28], jossa annetaan hallintoviranomaisille lisätietoja siitä, miten tämä uusi ominaisuus toteutetaan.

EMKR:ssä tuloskehys koostuu taloudellisista indikaattoreista (maksu todennettu), jotka antavat selvän ja perinteisen kuvan täytäntöönpanon tuloksista menotason perusteella. ERI-rahastojen tulossuuntautuneisuuden mukaisesti taloudellisia indikaattoreita täydennetään tuotosindikaattoreilla. Kumpienkin indikaattoreiden on osoitettava hyvää edistystasoa, jotta suoritusvaraus voidaan vapauttaa.

3 Havainnot ja suositukset

Tämä kertomus on laadittu FAMEn tukiyksikön avulla hyödyntäen EMKR:n hallintoviranomaisten maaliskuussa ja syyskuussa 2016 pidetyissä työpajoissa sekä syyskuussa 2017 pidetyssä erityisessä sidosryhmien ja 21 jäsenvaltion kokouksessa keräämää palautetta. Kertomuksen laadinnassa hyödynnettiin myös jäsenvaltioiden FAMElle ja komissiolle toimintaohjelmien täytäntöönpanon aikana esittämiä kysymyksiä.

Seuraavassa osassa tehdään yhteenveto yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän kunkin osatekijän täytäntöönpanoon liittyvistä havainnoista ja esitetään tarvittaessa suosituksia yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän toimivuuden parantamiseksi.

---

[26] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 20–22 artikla ja liite II.

[27] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan kuusi prosenttia EMKR yhteistyössä toteutettavan hallinnon piirissä rahoitetuille toimenpiteille kohdennetuista varoista muodostaa suoritusvarauksen, mikä vahvistettiin kumppanuussopimuksessa ja toimintaohjelmissa. Ohjeasiakirja: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Kaikki ERI-rahastot kattava ohjeasiakirja on saatavilla seuraavalla verkkosivustolla: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3.1 EMKR:n toimenpidelogiikka

EMKR:n toimenpidelogiikka sopii hyvin rahaston rakenteeseen (unionin painopisteet – erityistavoitteet – toimenpiteet), mutta EMKR:n sisällyttäminen myöhäisessä vaiheessa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin vaati täydentävää raportointia kaikille ERI-rahastoille yhteisten temaattisten tavoitteiden tasolla[29]. Tämä lisäsi toimenpidelogiikan monimutkaisuutta entisestään ja vaikeutti raportointia jäsenvaltioiden kannalta.

Suositukset:

- Toimenpidelogiikka on yhteistä seuranta- ja arviointijärjestelmää jäsentävä osatekijä, joka olisi säilytettävä jatkossakin. Siitä olisi kuitenkin keskusteltava tiiviimmin jäsenvaltioiden kanssa asiantuntijaryhmän kokouksissa.
- Toimenpidelogiikan olisi oltava nykyistä yksinkertaisempaa ja tulossuuntautuneempaa ja osoitettava selvästi, mitkä toimenpiteet tai toimet edistävät mitäkin tavoitteita ja miten sitä mitataan.

3.2 Yhteiset indikaattorit

Seuraavat ongelmat ilmenivät yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän arvioinnin aikana:

- Työasiakirja, jossa on yhteisten indikaattorien tarkat määritelmät ja tiedot niiden käyttötavasta, oli käytettävissä vasta varsin myöhäisessä ohjelmaprosessin vaiheessa. Tämä johti väärinymmärryksiin tietyissä jäsenvaltioissa, ja joitakin toimintaohjelmia valmisteltaessa oli käytetty eri menetelmiä asetettaessa tavoitteita haluttujen tulosten saavuttamiseksi.
- Tulosindikaattorit liittyvät EMKR:n erityistavoitteisiin. Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus ilmoittaa, että tietyt tulosindikaattorit eivät olleet sovellettavissa johonkin erityistavoitteeseen. Tätä mahdollisuutta käytettiin laajasti eikä vain poikkeuksenomaisesti. Koska EMKR:n jokaista erityistavoitetta mitataan usealla tulosindikaattorilla, on yhä mahdollista mitata toimintaohjelman vaikutusta EMKR:n erityistavoitteeseen.
- Jäsenvaltioilla oli myös mahdollisuus käyttää omia indikaattoreitaan sen sijaan, että olisivat valinneet ne yhteisestä luettelosta. Tämä johti tilanteeseen, jossa joitakin tuloksia ei voida ottaa asianmukaisesti huomioon raportoinnissa tai yhdistää EU:n tasolla.
- Yhteinen tulosindikaattori kattoi huonosti jotkin toimenpiteet (esimerkiksi innovointiin liittyvät toimenpiteet), eikä vaikutuksen (esimerkiksi innovaation aiheuttaman nettovoiton lisääntymisen) toteutumiseen tarvittavaa aikaa otettu aina asianmukaisesti huomioon. Tämä tarkoittaa, että kaikkia EMKR:n tärkeitä vaikutuksia ei välttämättä ole otettu huomioon.

[29] Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 9 artikla. EMKR edistää temaattisia tavoitteita 3, 4, 6 ja 8.

- Jotkin indikaattorit on ilmaistu prosenttiosuuksina[30], niiden laskeminen on vaikeaa toiminnallisella tasolla eikä niiden yhdistäminen ole järkevää.

Suositukset:

- Tulosindikaattorit olisi aina ilmaistava absoluuttisina määrinä seurannassa, ja niihin olisi sisällyttävä tavoitteet ja perustasot. Koska EMKR:n tulosindikaattorit perustuvat EMKR:n tuensaajilta ennen toimea ja sen jälkeen saatuihin tietoihin, olisi vältettävä käyttämästä suhdelukuja, prosenttiosuuksia tai monitulkintaisia aritmeettisia merkkejä, koska ne tuottavat virheitä. Esimerkiksi nettovoiton lisäys olisi ilmaistava ennen- ja jälkeen-arvoina eikä prosenttiosuuden lisäyksenä.
- Ennen ohjelmasuunnittelun aloittamista jäsenvaltioiden olisi saatava komissiolta indikaattorien määritelmiä ja tavoitteiden asettamiseen käytettäviä laskentamenetelmiä koskeva menetelmäkehys.
- Yhteisten indikaattorien olisi katettava kaikki investoinnit, jotta saataisiin kokonaiskuva varojen käytöstä ja tietoja voitaisiin yhdistää mielekkäästi EU:n tasolla. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin saatava käyttää kansallisella tasolla joustavasti täydentäviä indikaattoreita.

3.3 Rahoitettaviksi valittuja toimia koskevat kumulatiiviset tiedot (Infosys)

Infosys on hallintoviranomaisille arvokas väline, koska sitä voidaan käyttää täytäntöönpanon edistymisen koontinäyttönä. Se on komissiolle hyödyllinen, koska se antaa tietoja EMKR:n saavutuksista kauan ennen kuin ensimmäiset tulosindikaattorin arvot voidaan raportoida mielekkäästi. Se on erityisen hyödyllinen väline jäsenvaltioille, kun tehdään arviointeja vuodesta 2018 lähtien, koska se varmistaa, että arvioijilla on käytettävissään luotettavat perustiedot.
Infosysiin liittyviä ongelmia ovat seuraavat:

- Infosys-raporteissa ei voida erotella kenttiä, jotka on jätetty tarkoituksella tyhjiksi, niistä kentistä, jotka on jätetty tyhjäksi laiminlyönnin vuoksi, koska Infosysin rakenne ei salli vastaamasta ”ei sovellettavissa” tiettyihin kenttiin.
- Perustasona on indikaattorin arvo ennen toimen aloittamista (esimerkiksi pk-yrityksessä olemassa olevien kokoaikavastaavien määrä). Se muodostaa vertailukohdan, johon vertaamalla voidaan mitata edistystä. Perustasoja ei aina ole esitetty Infosys-raporteissa, vaikka hallintoviranomaiset vaativat ne aina hakijoilta voidakseen arvioida rahoitushakemukset ja ne ovat kansallisen seurantajärjestelmän pakollinen osa[31].

[30] Esimerkkejä: ”Muutos epätasapainossa olevien laivastojen prosenttiosuudessa” tai ”Muutos tahattomissa saaliissa (%)”. Kumpikin näistä indikaattoreista vaatii laskemista ja perustason.

[31] Komission delegoidun säädöksen 480/2014 vaatimuksen mukaisesti.

- Infosysissä edellytetään, että rahoituksen hakijat antavat arvion tuloksesta, jonka ne haluavat saavuttaa toimellaan. Hallintoviranomaiset vahvistavat sitten tämän arvion hankkeen päättymisen jälkeen. Hallintoviranomaisille annetaan menetelmällistä tukea tätä toista vaihetta varten validoinnin luotettavuuden varmistamiseksi.

Suositukset:
- Infosysin käyttöä olisi jatkettava tulevaisuudessa, koska se antaa erittäin arvokasta tietoa ja vaatii jäsenvaltioiden hallinnoilta vain pienen hallinnollisen panoksen.
- Infosys-raportteihin olisi sisällytettävä perustasot.
- Käyttäjillä olisi oltava mahdollisuus vastata tarvittaessa ”ei sovellettavissa” lisäämällä huomautus.

3.4 Vuotuinen täytäntöönpanokertomus

Toisin kuin Infosys vuotuiset täytäntöönpanokertomukset toimitetaan SFC:n kautta jäsennellyn työnkulun avulla, ja komission on hyväksyttävä ne. Komission arvioidessa kertomuksia voi herätä erilaisia kysymyksiä, jotka voivat aiheuttaa huomattavia viivästyksiä. Varsinkaan Infosysin kautta toimitettujen eriteltyjen tietojen ja vuotuisten täytäntöönpanokertomusten sisältämien yhdistettyjen arvojen välillä ei saisi olla eroavaisuuksia, koska kumpikin raportti kattaa saman ajanjakson.

Vuotuisesta täytäntöönpanokertomuksesta saatavat keskeiset tiedot on kaikkien ERI-rahastojen osalta annettu suuren yleisön saataville komission avoimen datan portaalissa rahastojen käyttöä koskevan avoimuuden varmistamiseksi.[32] EMKR:n täytäntöönpanoa koskevat rahoitustiedot ovat saatavilla vain vuosittain vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa, kun taas komissio saa tietoja EAKR:stä, ESR:stä ja maaseuturahastosta kolme kertaa vuodessa. Avoimen datan portaalissa julkaistut näitä rahastoja koskevat tiedot ovat siksi paremmin ajan tasalla kuin EMKR:ää koskevat tiedot.

Suositukset:
- Jäsenvaltioille olisi annettava ohjeet raportoinnin avuksi.
- Infosysin ja vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen parempi keskinäinen täydentävyys olisi varmistettava.
- Taloudellisesta täytäntöönpanosta raportoimista rahastojen välillä olisi yhtenäistettävä.

[32] Avoimen datan portaali on verkkosivusto, jossa esitetään graafisesti keskeisiä tietoja ERI-rahastojen täytäntöönpanosta. Kuka tahansa voi ladata ja käyttää kaikkia näitä kuvia varten käytettyjä tietoja. Ks. https://cohesiondata.ec.europa.eu/

3.5 Arviointisuunnitelma

Arviointisuunnitelmien pituus, yksityiskohdat ja laatu vaihtelevat, ja niissä esitetään usein vain vaaditut vähimmäistiedot. Hallintoviranomaiset asettivat etusijalle muut toimintaohjelman osat, ja arviointisuunnitelmat jätettiin joskus vähemmälle huomiolle ja laadittiin pikaisesti. Arviointeihin varatut määrärahat vaihtelevat huomattavasti ja heijastavat käsittelyn suhteellisuutta: jäsenvaltioilla, joilla on useita alueita, on arviointia varten huomattavasti suuremmat määrärahat kuin jäsenvaltioilla, joilla on vain suppea EMKR:n toimintaohjelma ja pienempi alueellinen jakautuma tai sitä ei ole lainkaan.

Suositukset:

- Toimintaohjelmaan sisältyvässä arviointisuunnitelmassa olisi korostettava vain arviointiprosessin hallinnointia ja esitettävä perusaikataulu sekä alustava varojen kohdentuminen.
- Joustavuuden säilyttämiseksi ja toimintaohjelman monien muutosten välttämiseksi tarkempi suunnittelu olisi jätettävä myöhempään vaiheeseen käyttäen seurantakomitean hyväksymiä päivitettyjä suunnitelmia, kuten muissakin ERI-rahastoissa tehdään.

3.6 Arvioinnit

Suurin osa jäsenvaltioista ei huhtikuussa 2017 vielä ollut aloittanut arviointeja, koska ne katsoivat, että täytäntöönpanotaso ei ollut riittävän korkea muodostaakseen perustan merkittäville arviointituloksille. Siksi on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tästä osatekijästä.

Ennakkoarviointiprosessi on esitetty toimintaohjelmissa mutta hyvin synteettisesti, ja siksi sitä on ehkä parannettava. Ennakkoarviointiryhmät eivät yleensä osallistuneet toimintaohjelmien neuvotteluvaiheeseen tai loppuun saattamiseen eivätkä kyenneet tekemään arviointia toimintaohjelman lopullisesta versiosta.

Erityinen ongelma EMKR:n arvioinnissa on vaikeus löytää arvioijia, joilla on sopivaa asiantuntemusta sekä kalataloudesta että arviointimenetelmistä: tällaista asiantuntemusta voi olla vain ryhmällä, jonka jäsenten tiedot ja taidot täydentävät toisiaan.

Tarvitaan myös ohjeita jäsenvaltioiden tukemiseksi silloin, kun tehdään tuloksellisuutta tai vaikutuksia koskevia arviointeja. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun komissio tekee jälkiarvioinnin, jonka olisi perustuttava luotettaviin kansallisiin arviointeihin.

Suositukset:

- Ennakkoarvioinnista olisi annettava tarkemmat ohjeet, joissa määritellään ennakkoarvioijien rooli toimintaohjelman saattamisessa päätökseen.
- Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä yhdistämään erilaiset asiantuntemuksen lajit, joita tarvitaan tapauskohtaisessa arvioijaryhmässä.
- Arvioinnin menetelmäkehys olisi saatava käyttöön pikaisesti.

3.7 Tuloskehys

Väärinymmärrysten välttämiseksi tuloskehyksen tuotosindikaattorit on määriteltävä järkevästi. Tuotosindikaattorit kuvaavat pääasiassa tietyissä toimenpiteissä valittujen toimien määrää, johon ulkoiset tekijät voivat vaikuttaa.

Taloudellisten indikaattoreiden laskentamenetelmä on määritelty yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa, mutta se herätti paljon kysymyksiä jäsenvaltioissa. Tämä kuvastaa todennäköisesti sitä, että eri rahastoissa sovelletaan erilaista terminologiaa ja erilaisia raportointimenetelmiä.

Suositukset:

- Taloudellisten indikaattoreiden olisi oltava kaikissa ERI-rahastoissa samoja ja vertailukelpoisia.
- Tuotosindikaattorien käyttöä olisi arvioitava paremmin.
- Tuloskehystä kannattaisi ehkä täydentää selityksillä.

4 Päätelmä: saavutetaanko yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteet?

Tämä tilanneraportti osoittaa, että yhteisen seuranta- ja arviointijärjestelmän tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty mutta niiden täysimääräiseksi saavuttamiseksi tarvitaan vielä lisätoimia.

Yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä on suunniteltu EMKR:n täytäntöönpanossa edistymisen arviointia varten sekä siihen liittyvän päätöksenteon tueksi sekä kansallisella että EU:n tasolla. Yhteisten indikaattorien ja uuden valvontajärjestelmän käyttö tuottavat luotettavia tietoja, joita voidaan hyödyntää valvonnassa ja päätöksenteossa. Vaikka eri tasoilla oli jonkin verran puutteita ja vaikeuksia, jotka estivät alkuvaiheessa järjestelmän optimaalisen toiminnan, ongelmat tunnistettiin ja ratkaistiin yksitellen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Jäsenvaltioiden Infosysin kautta ilmoittamat toimia koskevat kumulatiiviset tiedot muodostavat koontinäytön, jonka avulla komissio ja jäsenvaltiot voivat valvoa EMKR:n täytäntöönpanon edistymistä entistä paremmin. Sen avulla komissio voi myös tehdä päätelmiä EU:n, merialueiden ja jäsenvaltioiden tasolla, ja se on jo osoittautunut erittäin hyödylliseksi päätöksenteon tueksi.

Nykyinen yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä antaa hyödyllistä tietoa, jonka avulla voidaan arvioida järjestelmän vaikutusta kalatalousalan sektorin kehittämiseen ja Eurooppa 2020 -strategian temaattisiksi tavoitteiksi muutettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Lisää tutkimusta ja analyysejä saatetaan kuitenkin tarvita, jotta voidaan arvioida EMKR:n vaikutusta yhteiseen kalastuspolitiikkaan tai meripolitiikkaan liittyviin painopisteisiin, kuten purkamisvelvoitteen täytäntöönpanoon tai merien roskaantumisen torjumiseen.

Kustannustehokkuutta ja suhteellisuuden tarvetta ajatellen olisi hyvä, että tuleva yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä sisältäisi indikaattoreita, jotka liittyvät tiiviimmin näihin politiikkoihin.

Komission ja jäsenvaltion yhteisen oppimisprosessin edistämisen tavoite on ollut alusta lähtien järjestelmän kehittämisen kannalta keskeinen. Jokaisesta osatekijästä on keskusteltu laajasti jäsenvaltioiden kanssa, ja FAMEn tukiyksikkö on perustettu tämän ulottuvuuden vahvistamiseksi.

Arviointeja ei ole vielä saatettu päätökseen EMKR:n täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi. Parhaillaan laaditaan työasiakirjaa, jossa jäsenvaltioille annetaan ohjeita ja selvityksiä niiden tehtävänä vuoden 2018 alusta lähtien oleviin arviointeihin. Yhteisistä indikaattoreista ja Infosysin tiedoista on paljon apua luotettavien arviointien tekemisessä lähitulevaisuudessa.