EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.1.2018
COM(2018) 48 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport om gennemførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem for operationer medfinansieret af Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

Akronymer:

EFF: Den Europæiske Fiskerifond
EHFF: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond
FAME: Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation - Overvågning og evaluering af fiskeri og akvakultur
FIUF: Det Finansielle Instrument for Udvikling af Fiskeriet
IMP: Integreret maritim politik
OP: Operationelt program
SFC: System for Fund Management in the European Union - System til forvaltning af fonde i Den Europæiske Union

Indholdsfortegnelse

1 Indledning 4

2 De syv komponenter i det fælles overvågnings- og evalueringssystem 5

2.1 EHFF's interventionslogik 5
2.2 Fælles indikatorer 6
2.3 Kumulative data om operationer (Infosys) 6
2.4 Årlig gennemførelsesrapport 7
2.5 Evalueringsplan 8
2.6 Evaluering af de operationelle programmer under EHFF 9
2.7 Resultatramme og -gennemgang 9

3 Resultater og anbefalinger 10

3.1 EHFF's interventionslogik 10
3.2 Fælles indikatorer 10
3.3 Kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering (Infosys) 11
3.4 Årlig gennemførelsesrapport 12
3.5 Evalueringsplan 13
3.6 Evalueringer 13
3.7 Resultatramme 14

4 Konklusion: Vil målene for det fælles overvågnings- og evalueringssystem blive nået? 15

1 Indledning

I henhold til EHFF-forordningen[1] skal der etableres et fælles overvågnings- og evalueringssystem for operationer, der medfinansieres af EHFF under delt forvaltning[2]. Med dette dokument forelægges Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem. Denne rapport skal forelægges hvert fjerde år, første gang ved udgangen af 2017[3]. Dette er en anledning til at gøre status over systemets styrker og svagheder og til at høste erfaringer, som kan udnyttes i fremtiden.

Målene for det fælles overvågnings- og evalueringssystem er i henhold til EHFF-forordningens artikel 108:

a) at påvise fremskridt og resultater af den fælles fiskeripolitik og IMP og vurdere den generelle indvirkning, effektiviteten og relevansen af EHFF's operationer
b) at bidrage til en mere målrettet støtte til den fælles fiskeripolitik og IMP
c) at støtte en fælles læringsproces vedrørende overvågning og evaluering
d) at give solide, bevisbaserede evalueringer af EHFF's operationer, som indgår i beslutningstagningsprocessen.

For at nå disse mål etableres der med forordningen et fælles overvågnings- og evalueringssystem, som består af syv elementer[4]:

1) en interventionslogik, der viser samspillet mellem prioritetsområder, fokusområder og foranstaltninger[5]
2) en række fælles indikatorer[6]
3) kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering[7]
4) den årlige rapport om gennemførelsen af det operationelle program[8]
5) evalueringsplanen[9]
6) de forudgående og efterfølgende evalueringer og alle andre evalueringsaktiviteter, som er knyttet til EHFF-programmet[10]
7) resultatanalysen[11].

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

[2] EHFF-forordningens artikel 107.

[3] EHFF-forordningens artikel 107, stk. 4.

[4] Disse er anført i artikel 1 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1014/2014.

[5] EHFF-forordningens artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 116.

[6] EHFF-forordningens artikel 109. Listen over fælles indikatorer er anført i bilaget til forordning (EU) nr. 1014/2014.

[7] EHFF-forordningens artikel 97, stk. 1, litra a) (Infosys-rapport).

[8] EHFF-forordningens artikel 114 sammenholdt med artikel 50 i forordningen om fælles bestemmelser.

[9] EHFF-forordningens artikel 115 sammenholdt med artikel 56 i forordningen om fælles bestemmelser.

[10] EHFF-forordningens artikel 115, 116 og 117 sammenholdt med artikel 55, 56 og 57 i forordningen om fælles bestemmelser.

[11] Artikel 21, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006.

Hvert af disse elementer er blevet drøftet med medlemsstaterne på ekspertgruppens møder[12] og vedtaget inden for rammerne af delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger. Denne involverende tilgang blev videreført efter vedtagelsen af lovgivningsrammen, og inddragelsen af forvaltningsmyndighederne i videreudviklingen af det fælles overvågnings- og evalueringssystem medvirkede til at finjustere systemets komponenter og begrænsede samtidig den administrative byrde. Dette sikrede, at systemet blev accepteret, men støttede også udviklingen af forvaltningsmyndighedernes og Kommissionens overvågnings- og evalueringskapacitet.

For at nå målene skal det fælles overvågnings- og evalueringssystem anvendes på samme måde i alle medlemsstaterne, således at der tilvejebringes sammenlignelige data, som kan aggregeres og evalueres på EU-plan. For at sikre ensartethed og videreudvikle det fælles overvågnings- og evalueringssystem etablerede Kommissionen den tekniske bistandsfacilitet FAME[13] (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation - overvågning og evaluering af fiskeri og akvakultur), som støttes af en ekstern kontrahent i den syvårige programmeringsperiode.

2 De syv komponenter i det fælles overvågnings- og evalueringssystem

2.1 EHFF's interventionslogik

Interventionslogikken danner grundlag for en styrket resultatorientering i de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) i perioden 2014-2020.

EHFF's interventionslogik beskriver samspillet mellem de forskellige niveauer i programmet: Unionens prioriteter, specifikke mål og foranstaltninger[14]. En tabel, som viser dette samspil, blev udleveret til medlemsstaterne på et møde i EHFF-ekspertgruppen, og denne logik blev indarbejdet i modulet for det operationelle program i SFC 2014[15].

[12] Se dokumenter og rapporter om disse møder på adressen: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en

[13] FAME's aktiviteter fastsættes i en årlig arbejdsplan efter aftale med Kommissionen. Yderligere oplysninger om FAME findes på adressen https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

[14] EHFF-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b), og artikel 116.

[15] SFC 2014 er den strukturerede kommunikationskanal mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Dens primære formål er den elektroniske udveksling af oplysninger om delt forvaltning af fonde mellem medlemsstaterne og Europa-Kommissionen. Se: https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

2.2 Fælles indikatorer

Der er fastsat en række fælles indikatorer, som skal repræsentere fiskeri- og akvakultursektorens vigtigste kendetegn, afspejle målene for de relevante EU-politikker (den fælles fiskeripolitik og den integrerede havpolitik) og sikre sammenhængen med Europa 2020-strategien. Indikatorerne sikrer også konsekvent og sammenlignelig overvågning og rapportering på EU-plan.

Den række af fælles indikatorer, som EHFF har anvendt, blev drøftet indgående med medlemsstaterne på møderne i ekspertgruppen, inden de blev vedtaget[16]. Der anvendes fire typer fælles indikatorer i det fælles overvågnings- og evalueringssystem, som omhandler forskellige niveauer af mål og tjener forskellige formål:

- Kontekstindikatorer er kædet sammen med EHFF's overordnede mål og fastlægger referenceværdien, inden gennemførelsen af det operationelle program påbegyndes. EHFF bruger 25 fælles kontekstindikatorer.
- Outputindikatorer er det direkte produkt af de gennemførte aktiviteter. For EHFF udtrykkes de primært som et antal operationer. EHFF's fælles overvågnings- og evalueringssystem definerer 28 outputindikatorer, som dækker de 50 foranstaltninger.
- Resultatindikatorer måler bruttovirkningen af EHFF. Det fælles overvågnings- og evalueringssystem omfatter en række af 28 resultatindikatorer, hvoraf nogle kun er kædet sammen med ét af EHFF's specifikke mål, mens andre er kædet sammen med flere. Medlemsstaterne kunne vælge at tilføje specifikke indikatorer.
- Finansielle indikatorer er fælles for alle ESI-fonde og fastsættes for hver af Unionens prioriteter.

Der er offentliggjort et arbejdsdokument, hvori de fælles indikatorer er defineret og gjort mere anvendelige gennem opstillingen af vurderingskriterier og mulige informationskilder. Disse definitioner blev drøftet indgående med medlemsstaterne på to workshops afholdt i marts og september 2016.

2.3 Kumulative data om operationer (Infosys)

Midtvejsevalueringen og den efterfølgende evaluering af Den Europæiske Fiskerifond (EFF, 2007-2013) blev hæmmet af manglen på solide overvågningsdata, som vanskeliggjorde indsamlingen af data[17]. Der blev fastlagt et rapporteringssystem for at afhjælpe denne mangel og give Kommissionen detaljerede oplysninger om hver enkelt operation[18]. Formålet med denne rapportering er at skabe en database med oplysninger, som kan bruges til at følge gennemførelsen af de operationelle programmer, gennemføre specifikke analyser, der er

[16] I Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1014/2014 defineres fælles kontekstindikatorer, outputindikatorer og resultatindikatorer.

[17] Et lignende Infosys-system blev oprettet til overvågning af det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet (FIUF), som dækker perioden 2000-2006. Dette system blev indstillet under EFF.

[18] For at begrænse den administrative byrde for forvaltningsmyndighederne anvender systemet oplysninger, som allerede er tilgængelige i medlemsstaterne.

nødvendige for udformningen af politikker, og sikre, at der er adgang til solide data, når der skal foretages en evaluering.

I henhold til EHFF-forordningens artikel 97 skal forvaltningsmyndigheden hvert år give Kommissionen kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering indtil slutningen af det foregående kalenderår. I to gennemførelsesforordninger[19] opstilles listen over og strukturen af de oplysninger om gennemførelsen af operationer, som kræves for hver operation, herunder centrale karakteristika for støttemodtageren og selve operationen.

Der er udviklet et arbejdsdokument med støtte fra FAME for at hjælpe medlemsstaterne med at udarbejde Infosys-rapporterne. Det første sæt rapporter blev analyseret, og feedback til medlemsstaterne hjalp dem med at udpege deres fejl.

I Infosys-rapporten beskrives fremskridt og resultater på operationsniveau, idet de omhandler, hvad der sker "i marken". Den giver centrale oplysninger om støttemodtageren (f.eks. virksomhedens størrelse og støttemodtagerens køn) og om operationen (aktivitetstype, budget, antal berørte fiskere, samlet areal, som projektet berører osv.). For at begrænse den administrative byrde for forvaltningsmyndighederne og støttemodtagerne findes de fleste af de krævede oplysninger allerede i de nationale databaser, som er oprettet for at overholde minimumskravene til data, der skal registreres og lagres for hver operation[20].

2.4 Årlig gennemførelsesrapport

Som et led i overvågningen af gennemførelsen af operationelle programmer skal medlemsstaterne udarbejde en årlig gennemførelsesrapport, som skal indgives hvert år inden den 31. maj, og som omhandler perioden indtil slutningen af det foregående kalenderår (dvs. den samme periode som Infosys-rapporten). I den årlige gennemførelsesrapport[21] gives der et overblik over gennemførelsen af programmer, herunder vedrørende vigtige områder som f.eks. støtte til kystfiskeri af mindre omfang eller klimaændringer. Kommissionen og medlemsstaten bruger denne rapport til at revidere resultaterne og foretage de nødvendige

[19] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1242/2014 af 20. november 2014 om fastsættelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 om den Europæiske Hav- og Fiskerifond af regler om, hvordan relevante kumulative data vedrørende operationer skal præsenteres og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1243/2014 af 20. november 2014 om fastsættelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 om den Europæiske Hav- og Fiskerifond af regler om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, og om databehov og synergier mellem mulige datakilder.

[20] Dette er fastlagt på niveauet for forordningen om fælles bestemmelser ved bilag III til Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014 af 3. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

[21] Se artikel 114 i forordning (EU) nr. 508/2014 og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1362/2014 af 18. december 2014 om fastlæggelse af regler for en forenklet procedure til godkendelse af visse ændringer af operationelle programmer, der finansieres under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, samt regler vedrørende formatet for og præsentationen af årlige rapporter om gennemførelsen af disse programmer for en model.

tilpasninger. Rapporten indeholder også vejledende oplysninger om information om finansiering planlagt på foranstaltningsniveau, som ikke er medtaget i de operationelle programmer.

Den årlige gennemførelsesrapport består af tre dele:

Del A (som indberettes hvert år i perioden 2016-2023) indeholder bl.a.:

- en oversigt over gennemførelsen på program- og EU-prioritets-niveau
- kumulative data om de 28 resultatindikatorer for hvert enkelt specifikt mål
- kumulative data vedrørende de 28 outputindikatorer for hver af de 50 EHFF-foranstaltninger
- finansielle oplysninger om gennemførelse af det operationelle program på foranstaltningsniveau
- en beskrivelse af de problemstillinger, der påvirker programmets resultater og
- aktiviteter vedrørende evalueringsplanen, herunder en syntese af de evalueringer, der blev afsluttet i løbet af året.

I del B (som kun medtages i de omfattende rapporter, der skal indgives i 2017 og 2019) skal medlemsstaterne desuden rapportere om de horisontale aspekter af gennemførelsen (køn, bæredygtig udvikling osv.) og om støtten til mål vedrørende klimaændringer.

Del C (som kun medtages i de omfattende rapporter, der skal indgives i 2019) bør indeholde yderligere oplysninger om de operationelle programmers bidrag til opfyldelsen af målene i Unionens strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

2.5 Evalueringsplan

For at sikre, at evalueringerne kan bruges til at udforme effektive og virkningsfulde programmer, skal forvaltningsmyndighederne i henhold til forordningen om fælles bestemmelser[22] udarbejde evalueringsplaner ved begyndelsen af programmeringsperioden. Dette er et nyt krav for forvaltningsmyndigheder under EHFF, som har skullet overveje deres evalueringsbehov i løbet af gennemførelsesperioden og den måde, hvorpå disse ville blive tilgodeset.

Evalueringsplanen er opdelt i syv afsnit: formål, mål, aktiviteter, forvaltning, datakilder, vejledende tidsplan og tilgængelige ressourcer. Der er opstillet korte retningslinjer for disse afsnit som en del af modellen for de operationelle programmer under EHFF.

I modsætning til de øvrige ESI-fonde er evalueringsplanen en del af de operationelle programmer under EHFF[23], da dette har givet Kommissionen mulighed for at vurdere disse planer som et led i forhandlingen af de operationelle programmer.

[22] Artikel 56, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser.

[23] EHFF-forordningens artikel 18, stk. 1, litra j), og OP-modellen i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 771/2014 af 14. juli 2014 om fastlæggelse i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond af modellen for de operationelle programmer, struktureringen af planerne for godtgørelse af de meromkostninger, som operatørerne har ved fangst, opdræt, forarbejdning og afsætning af visse fiskevarer og akvakulturprodukter fra regioner i den yderste periferi, modellen for

2.6 Evaluering af de operationelle programmer under EHFF

Evalueringer er nødvendige for at vurdere støttens effektivitet og virkning med det formål at forbedre gennemførelsen af programmer og kortlægge deres virkning. I forordningen om fælles bestemmelser[24] fastsættes generelle bestemmelser om evaluering for alle ESI-fonde, mens det i EHFF-forordningen bestemmes, at medlemsstaterne skal gennemføre en forhåndsevaluering og yderligere evalueringer i gennemførelsesperioden, og at Kommissionen skal gennemføre en efterfølgende evaluering ved udgangen af 2024[25].

Forhåndsevalueringen er den eneste evaluering, som medlemsstaterne indtil videre har udført. Ud over at give et simpelt øjebliksbillede af situationen inden programmets start er forhåndsevalueringen en proces, som omfatter regelmæssig kontakt mellem forvaltningsmyndighederne og evalueringseksperterne i de forskellige faser af det operationelle programs gennemførelse. Denne proces er dokumenteret i et vejledende dokument, som er blevet drøftet med medlemsstaterne på ekspertgruppens møder.

2.7 Resultatramme og -gennemgang

Resultatrammen er et af de værktøjer, der bruges på tværs af alle ESI-fonde for at styrke programmeringens resultatorientering[26]. I EHFF er den baseret på en række outputindikatorer og finansielle indikatorer, for hvilke der er fastsat milepæle og mål for hver af Unionens prioriteter. Indikatorer for resultatrammen er anført i de årlige gennemførelsesrapporter. Vurderingen af milepælene i 2019 vil danne grundlaget for tildelingen af resultatreserven[27], mens opnåelsen af målene vurderes i 2024. Kommissionen har udsendt et vejledende dokument[28] med yderligere oplysninger til forvaltningsmyndighederne om den måde, hvorpå dette nye element vil blive gennemført.

Under EHFF består resultatrammen af finansielle indikatorer (betaling certificeret), som med udgangspunkt i udgiftsniveauet giver et klart og klassisk billede af gennemførelsens effektivitet. For at afspejle resultatorienteringen i ESI-fondene suppleres de finansielle indikatorer af outputindikatorer. Begge rækker af indikatorer skal påvise et godt niveau af fremskridt, inden resultatreserven kan frigives.

---

indberetning af finansielle data, indholdet af forhåndsevalueringsrapporterne og minimumskravene til den evalueringsplan, der skal forelægges i henhold til reglerne for Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

[24] Artikel 54-57 i forordningen om fælles bestemmelser.

[25] Artikel 55, 56 og 57 i forordningen om fælles bestemmelser og EHFF-forordningens artikel 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 og 117.

[26] Artikel 20-22 i forordningen om fælles bestemmelser og bilag II til samme forordning.

[27] I henhold til artikel 20, stk. 1, i forordningen om fælles bestemmelser udgør 6 % af de midler, der tildeles til foranstaltninger, der finansieres under delt forvaltning i overensstemmelse med EHFF-forordningen, en resultatreserve, som er fastsat i partnerskabsaftalen og i de operationelle programmer. Vejledende dokument: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] Dette vejledende dokument, som omhandler alle ESI-fonde, kan findes på adressen: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3 Resultater og anbefalinger

Denne rapport er udarbejdet med hjælp fra FAME's støttekontor ved brug af feedback fra forvaltningsmyndighederne for EHFF indsamlet på workshops afholdt i marts og september 2016 og et specifikt møde med interessenter fra 21 medlemsstater i september 2017, men også spørgsmål, som medlemsstaterne har sendt til FAME og Kommissionen under gennemførelsen af de operationelle programmer.

I afsnittet nedenfor opsummeres resultaterne vedrørende gennemførelsen af hvert element af det fælles overvågnings- og evalueringssystem, og der fremsættes, hvor det er relevant, anbefalinger, som kan bidrage til at forbedre det fælles overvågnings- og evalueringssystems funktionsmåde.

3.1 EHFF's interventionslogik

EHFF's interventionslogik er velegnet til fondens struktur (Unionens prioriteter - specifikke mål - foranstaltninger), men den sene medtagelse af EHFF under anvendelsesområdet for forordningen om fælles bestemmelser har krævet supplerende rapportering vedrørende de tematiske mål, som gælder for alle ESI-fonde[29]. Dette har føjet yderligere kompleksitet til interventionslogikken og vanskeliggjort rapporteringen for medlemsstaterne.

Anbefalinger:

- Interventionslogikken er et strukturelt element i det fælles overvågnings- og evalueringssystem, som bør opretholdes i fremtiden, selv om det bør drøftes mere indgående med medlemsstaterne på ekspertgruppens møder.
- Interventionslogikken bør forenkles og være mere resultatorienteret, så den klart viser, hvilken foranstaltning eller aktion der bidrager til hvilke mål, og hvordan den måles.

3.2 Fælles indikatorer

Følgende problemstillinger blev konstateret under vurderingen af det fælles overvågnings- og evalueringssystems funktionsmåde:

- Det arbejdsdokument, som indeholder en præcis definition af de fælles indikatorer og oplysninger om den måde, hvorpå disse bør anvendes, blev først stillet til rådighed ret sent i programmeringsprocessen. Dette førte til misforståelser i visse medlemsstater, og nogle operationelle programmer blev udformet ved brug af forskellige metoder til fastsættelse af mål for de resultater, som de efter planen skulle opnå.

[29] Artikel 9 i forordningen om fælles bestemmelser. EHFF bidrager til tematisk mål nr. 3, 4, 6 og 8.

- Resultatindikatorer er kædet sammen med EHFF's specifikke mål. Medlemsstaterne kunne angive, at visse resultatindikatorer for et bestemt specifikt mål ikke fandt anvendelse på et specifikt mål. Denne mulighed blev anvendt i vid udstrækning og ikke som en undtagelse. Eftersom hvert af EHFF's specifikke mål er omfattet af mere end én fælles resultatindikator, er det imidlertid stadig muligt at måle de operationelle programmers bidrag til hvert af EHFF's specifikke mål.
- Medlemsstaterne kunne også bruge deres egne indikatorer i stedet for at vælge blandt indikatorerne på den fælles liste, og det har ført til en situation, hvor visse resultater ikke kan tages i betragtning i rapporten eller aggregeres på EU-plan.
- Nogle foranstaltninger var ikke korrekt omfattet af en fælles resultatindikator (f.eks. foranstaltninger vedrørende innovation), og der blev ikke i tilstrækkelig grad taget højde for den tid, der medgår, inden en virkning slår igennem (f.eks. stigning i nettofortjeneste som følge af en innovation). Dette betyder, at visse vigtige virkninger af EHFF ikke kan tages i betragtning.
- Nogle indikatorer blev udtrykt i forholdstal[30], som er vanskelige at beregne på operationelt plan, og hvis aggregering ikke giver mening.

Anbefalinger:

- Resultatindikatorer bør altid udtrykkes i absolutte tal i forbindelse med overvågning, herunder mål og referenceværdier. Eftersom EHFF's resultatindikatorer er baseret på data fra EHFF's støttemodtagere før og efter operationen, bør forholdstal, procentdele og uklarheder med hensyn til matematiske tegn undgås, da de giver anledning til fejl. Stigning i nettofortjeneste bør f.eks. udtrykkes som før- og efter-værdier og ikke som en stigning i procent.
- Inden medlemsstaterne påbegynder programmeringen, bør de modtage de metodologiske rammer fra Kommissionen for definitionen af indikatorerne og for de beregningsmetoder, der skal anvendes til at fastsætte målene.
- For at tilvejebringe et samlet billede af anvendelsen af midlerne og for at muliggøre en meningsfuld aggregering på EU-plan bør de fælles indikatorer dække alle investeringer.
  Medlemsstaterne bør imidlertid have fleksibilitet til at opstille supplerende indikatorer, som skal anvendes på nationalt plan.

3.3 Kumulative data om operationer, der er udvalgt til finansiering (Infosys)

Infosys er et nyttigt værktøj for forvaltningsmyndighederne, da det kan anvendes som et "dashboard" til at kontrollere, hvor langt gennemførelsen er nået. Det er nyttigt for Kommissionen, da det giver den oplysninger om EHFF-resultaterne, længe inden de første

[30] Eksempel: "Ændring i % af ubalancerede flåder" eller "Ændring af uønskede fangster (%)". Begge disse indikatorer kræver en beregning og en referenceværdi.

resultatindikatorer kan rapporteres på en meningsfuld måde. Infosys vil være et særligt nyttigt værktøj for medlemsstaterne, når de skal udføre de første evalueringer fra og med 2018, da det vil sikre, at evalueringseksperterne får adgang til en solid række af oplysninger.
Problemstillinger vedrørende Infosys omfatter følgende:

- I Infosys-rapporterne er det ikke muligt at skelne felter, som bevidst ikke er blevet udfyldt, fra utilsigtede udeladelser, eftersom Infosys-systemets struktur ikke gav mulighed for at vælge "ikke relevant" som et svar i visse felter.
- En referenceværdi er værdien for en indikator inden en operations start (f.eks. antal eksisterende fuldtidsækvivalenter i en SMV) og er et referencepunkt, som kan lægges til grund for målingen af fremskridt. Referenceværdier findes ikke i Infosys-rapporterne, selv om forvaltningsmyndighederne altid kræver, at ansøgerne angiver disse, for at de kan vurdere ansøgningerne om finansiering, og de er et obligatorisk element i det nationale overvågningssystem[31].
- Infosys kræver, at enheder, der ansøger om støtte, giver et estimat af det resultat, som de forventer at opnå med deres operation. Dette estimat valideres derefter af forvaltningsmyndighederne, når projektet er afsluttet. Forvaltningsmyndighederne vil få metodologisk støtte til dette andet trin for at sikre en robust validering.

Anbefalinger:

- Infosys bør fortsættes i fremtiden, da det tilvejebringer meget værdifulde oplysninger, men kun kræver begrænset administrativt input fra medlemsstaternes forvaltninger.
- Referenceværdier bør medtages i Infosys-rapporterne.
- Brugerne bør have mulighed for at angive, at et felt er "ikke relevant", eventuelt ved tilføjelse af en forklaring.

3.4 Årlig gennemførelsesrapport

I modsætning til Infosys indgives årlige gennemførelsesrapporter gennem SFC ved brug af et struktureret workflow og skal accepteres af Kommissionen. Der kan opstå forskellige typer problemstillinger under Kommissionens vurdering af disse rapporter, og det kan medføre betydelige forsinkelser. Der bør navnlig ikke forekomme uoverensstemmelser mellem de ikke-aggregerede oplysninger, der er anført i Infosys, og de aggregerede værdier, der er anført i den årlige gennemførelsesrapport, da de to rapporter dækker den samme periode.

For alle ESI-fondene stilles de centrale oplysninger fra den årlige gennemførelsesrapport til rådighed for offentligheden på Kommissionens Open Data Portal for at sikre gennemsigtigheden af anvendelsen af fondene[32]. Finansielle oplysninger om gennemførelsen

[31] Som krævet i henhold til Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014.

[32] Open Data Portal er et websted, hvor centrale oplysninger om gennemførelsen af ESI-fondene vises grafisk. Alle de datarækker, der bruges til disse illustrationer, kan downloades og bruges af offentligheden. Se https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

af EHFF er kun tilgængelige årligt i den årlige gennemførelsesrapport. Kommissionen modtager dog oplysninger om EFRU, ESF og ELFUL tre gange om året. De oplysninger, der offentliggøres på Open Data Portal, er derfor mere opdaterede for disse fonde end for EHFF.

Anbefalinger:

- Vejledning bør stilles til rådighed for medlemsstaterne for at hjælpe dem med at udarbejde deres rapporter.
- Der bør sikres bedre komplementaritet mellem Infosys og den årlige gennemførelsesrapport.
- Rapporter om finansiel gennemførelse bør tilpasses mellem fondene.

3.5 Evalueringsplan

Evalueringsplanerne varierer med hensyn til længde, detaljeringsgrad og kvalitet og indeholder ofte kun de krævede minimumsoplysninger. Forvaltningsmyndighederne prioriterede andre dele af det operationelle program, og evalueringsplaner blev i nogle tilfælde overset og udarbejdet i hast. Det budget, der er øremærket til evalueringer, varierer betydeligt og afspejler proportionaliteten af behandlingen: Medlemsstater med mange regioner har et betydeligt større budget til evaluering end medlemsstater, som kun har få operationelle programmer under EHFF og færre eller ingen regioner.

Anbefalinger:

- Den evalueringsplan, der er medtaget i det operationelle program, bør kun omhandle forvaltningen af evalueringsprocessen og angive den grundlæggende tidsplan og vejledende ressourcefordeling.
- For at opretholde fleksibiliteten og undgå adskillige ændringer af de operationelle programmer bør den mere detaljerede planlægning gennemføres i en senere fase ved brug af opdaterede planer, der vedtages af overvågningsudvalget, som det er tilfældet for de øvrige ESI-fonde.

3.6 Evalueringer

I april 2017 var de fleste medlemsstater endnu ikke begyndt på deres evalueringer, da de fandt, at gennemførelsesniveauet var så lavt, at det endnu ikke kunne danne grundlag for væsentlige evalueringsresultater. Det er derfor for tidligt at drage konklusioner vedrørende denne del af det fælles overvågnings- og evalueringssystem.

Processen for forhåndsevaluering er præsenteret i de operationelle programmer, men på en meget syntetisk måde, som muligvis skal forbedres. De evalueringseksperter, der foretager forhåndsevalueringen, har generelt ikke været involveret i forhandlingen af de operationelle programmer eller deres endelige udformning, og de har ikke kunnet give en vurdering af den endelige version af de operationelle programmer.

Et specifikt problem i forbindelse med evalueringen af EHFF er, at det er vanskeligt at finde evalueringseksperter med den nødvendige ekspertise inden for både fiskeri og evalueringsmetodologier: Denne ekspertise kan kun findes i et team af personer med komplementære kompetencer.

Der er også behov for vejledning for at støtte medlemsstaterne, når de gennemfører evalueringer af effektivitet og virkninger. Dette vil være særligt vigtigt, når Kommissionen gennemfører den efterfølgende evaluering, som bør baseres på en række solide nationale evalueringer.

Anbefalinger:

- Vejledningen om forhåndsevalueringen bør være mere detaljeret og omfatte en definition af den rolle, som de evalueringseksperter, som foretager forhåndsevalueringen, spiller i forbindelse med den endelige udformning af det operationelle program.
- Medlemsstaterne bør arbejde for at kombinere de forskellige typer ekspertise, der kræves, i et ad hoc-team af evalueringseksperter.
- De metodologiske rammer for evalueringen bør hurtigt gøres tilgængelige.

3.7 Resultatramme

Resultatrammens outputindikatorer skal defineres omhyggeligt for at undgå misforståelser: Outputindikatorer er primært det antal operationer, der er udvalgt under bestemte foranstaltninger, et antal, der afhænger af eksterne faktorer.

Den beregningsmetode, der anvendes i forbindelse med de finansielle indikatorer, er defineret i forordningen om fælles bestemmelser, men gav anledning til mange spørgsmål fra medlemsstaterne. Dette afspejler sandsynligvis den forskelligartede terminologi og de forskellige rapporteringsmetoder, der anvendes af de forskellige fonde.

Anbefalinger:

- De finansielle indikatorer bør være enslydende og sammenlignelige for alle ESI-fonde.
- Anvendelsen af outputindikatorer bør vurderes bedre.
- Resultatrammen kan eventuelt med fordel uddybes med forklaringer.

4 Konklusion: Vil målene for det fælles overvågnings- og evalueringssystem blive nået?

Denne statusrapport viser, at der gøres fremskridt hen imod opfyldelsen de fire mål, der er fastsat for det fælles overvågnings- og evalueringssystem, men at der stadig er behov for en yderligere indsats, inden de er nået fuldt ud.

Det fælles overvågnings- og evalueringssystem er blevet udformet med henblik på at vurdere gennemførelsen af EHFF og støtte beslutningstagningsprocessen i denne henseende på både nationalt plan og EU-plan. Brugen af fælles indikatorer og det nye overvågningssystem tilvejebringer en solid række af data, som kan bruges til både overvågnings- og beslutningstagningsformål. På trods af en række mangler og problemstillinger på forskellige niveauer, som har bevirket, at systemet ikke har fungeret optimalt i de indledende faser, er problemerne blevet udpeget og løst i samarbejde med medlemsstaterne.

De kumulative data om operationer, som medlemsstaterne har indgivet via deres Infosys-rapporter, udgør et "dashboard", som sætter Kommissionen og medlemsstaterne i stand til bedre at overvåge, hvordan gennemførelsen af EHFF forløber. De sætter også Kommissionen i stand til at drage konklusioner på EU-plan, for hvert havområde og på tværs af medlemsstaterne og har allerede vist sig at være en vigtig støtte i beslutningstagningsprocessen.

Med det fælles overvågnings- og evalueringssystems nuværende struktur tilvejebringes der nyttige data til vurdering af dets bidrag til fiskerisektorens udvikling og til opfyldelsen af Europa 2020-målene, som de kommer til udtryk i de tematiske mål. Der kan dog være behov for yderligere undersøgelser og analyser, for så vidt angår vurderingen af EHFF's bidrag til prioriteter vedrørende den fælles fiskeripolitik eller den integrerede havpolitik, f.eks. gennemførelsen af landingsforpligtelsen eller bekæmpelsen af affald i havet. Men henblik på omkostningseffektivitet og behovet for proportionalitet ville det være en hjælp, hvis det fælles overvågnings- og evalueringssystem i fremtiden også omfattede indikatorer, som i højere grad vedrører disse indikatorer.

Målet om at skabe en fælles læringsproces, som involverer Kommissionen og medlemsstaterne, har været omdrejningspunktet for systemets udvikling helt fra starten. Hvert element er blevet drøftet indgående med medlemsstaterne, og FAME's støttekontor er blevet etableret for at styrke denne dimension.

Endelig er evalueringerne endnu ikke blevet afsluttet som følge af forsinkelsen i gennemførelsen af EHFF. Kommissionen er i gang med at udarbejde et arbejdsdokument med vejledning og forklaringer, som medlemsstaterne kan bruge i deres evalueringer, som de bør indlede i 2018. Fælles indikatorer og Infosys-data vil i høj grad medvirke til at sikre solide evalueringer i nær fremtid.