EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.1.2018
COM(2018) 48 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport om genomförandet av det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet för Europeiska havs- och fiskerifonden

Förkortningar:

EFF: Europeiska fiskerifonden
EHFF: Europeiska havs- och fiskerifonden
Fame: Stödinrättningen för övervakning och utvärdering av fiske och vattenbruk
FFU: Fonden för fiskets utveckling
SFC: Systemet för fondförvaltning i Europeiska unionen

Innehållsförteckning

1 Inledning 4

2 Systemets sju delar 5
2.1 Insatslogiken i EHFF-förordningen 5
2.2 Gemensamma indikatorer 5
2.3 Ackumulerade uppgifter om insatser (Infosys) 6
2.4 Årlig genomföranderapport 7
2.5 Utvärderingsplan 8
2.6 Utvärderingar av operativa program för EHFF 8
2.7 Resultatramar och resultatöversyner 9

3 Resultat och rekommendationer 9
3.1 Insatslogiken inom EHFF 10
3.2 Gemensamma indikatorer 10
3.3 Ackumulerade uppgifter om de insatser som valts ut för finansiering (Infosys) 11
3.4 Årlig genomföranderapport 12
3.5 Utvärderingsplan 12
3.6 Utvärderingar 13
3.7 Resultatramar 14

4 Slutsats: Kommer systemmålen att nås? 14

1 Inledning

Enligt EHFF-förordningen[1] ska ett gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem (nedan kallat *systemet*) inrättas för insatser som medfinansieras inom ramen för delad förvaltning[2]. Syftet med detta dokument är att rapportera till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av systemet. En sådan rapport ska inges vart fjärde år, och den första ska läggas fram i slutet av 2017[3]. Genom rapporten kan man bedöma styrkorna och svagheterna i systemet och dra lärdomar inför framtiden.

Målen med systemet anges i artikel 108 i EHFF-förordningen:

a) Att visa landvinningar och framsteg inom den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitiken samt att beakta EHFF-insatsernas allmänna verkan och utvärdera deras ändamålsenlighet, effektivitet och relevans.
b) Att bidra till att göra stödet till den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitiken mer målinriktat.
c) Att stödja en gemensam kunskapsprocess i samband med övervakning och utvärdering.
d) Att tillhandahålla solida, faktabaserade utvärderingar av EHFF:s insatser, vilka kan användas i beslutsprocessen.

För förverkligandet av dessa mål har systemet definierats i förordningen, och systemet består av sju delar[4]:

1) En insatslogik som visar samspelet mellan prioriteringar, specifika mål och åtgärder[5].
2) Gemensamma indikatorer[6].
3) Ackumulerade uppgifter om de insatser som valts ut för finansiering[7].
4) En årlig rapport om genomförandet av det operativa programmet[8].
5) En utvärderingsplan[9].
6) Förhandsutvärderingar och utvärderingar i efterhand och alla andra utvärderingar kopplade till EHFF-programmet[10].
7) En resultatöversyn[11].

---

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden.

[2] Artikel 107 i EHFF-förordningen.

[3] Artikel 107.4 i EHFF-förordningen.

[4] Dessa anges i artikel 1 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1014/2014.

[5] Artiklarna 18.1 a och 116 i EHFF-förordningen.

[6] Artikel 109 i EHFF-förordningen. Förteckningen över gemensamma indikatorer finns i bilagan till förordning (EU) nr 1014/2014.

[7] Artikel 97.1 a i EHFF-förordningen (Infosys-rapport).

[8] Artikel 114 i EHFF-förordningen, som kompletterar artikel 50 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

[9] Artikel 115 i EHFF-förordningen jämförd med artikel 56 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

[10] Artiklarna 115, 116 och 117 i EHFF-förordningen jämförda med artiklarna 55, 56 och 57 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

[11] Artikel 21.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

Var och en av dessa delar har diskuterats med medlemsstaterna vid expertgruppsmöten[12] och antagits inom ramen för delegerade förordningar och genomförandeförordningar. Man fortsatte att tillämpa denna deltagande metod efter antagandet av lagstiftningsramen. Det faktum att förvaltande myndigheter blev delaktiga i vidareutvecklingen av systemet innebar att man kunde finjustera delarna i detta och samtidigt begränsa den administrativa bördan. Detta gav garantier för att systemet skulle godtas men främjade också utvecklingen av de förvaltande myndigheternas och kommissionens övervaknings- och utvärderingskapacitet.

För att målen ska nås måste systemet tillämpas på ett konsekvent sätt i samtliga medlemsstater, så att man kan få jämförbara uppgifter som kan aggregeras och utvärderas på EU-nivå. För att säkerställa konsekvens och vidareutveckla systemet inrättade kommissionen Fame, en teknisk stödinrättning för övervakning och utvärdering av fiske och vattenbruk (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation, Fame)[13] med stöd av en extern uppdragstagare under den sju år långa programperioden.

2 Systemets sju delar

2.1 Insatslogiken i EHFF-förordningen

Insatslogiken stöder införandet av en större resultatinriktning i ESI-fonderna för perioden 2014–2020.

Insatslogiken i EHFF-förordningen beskriver kopplingarna mellan de olika nivåerna i programmet: unionens prioriteringar, specifika mål och åtgärder[14]. En tabell över dessa kopplingar delades ut till medlemsstaterna vid ett expertgruppsmöte inom EHFF, och logiken införlivades i modulen ”Operativt program” i SFC 2014[15].

2.2 Gemensamma indikatorer

Gemensamma indikatorer har fastställts för att visa fiske- och vattenbrukssektorns särdrag, återspegla målen för relevant EU-politik (den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitiken) och ge en koppling till Europa 2020-strategin. De säkerställer också en konsekvent och jämförbar övervakning och rapportering på EU-nivå.

---

[12] För dokument och rapporter från dessa möten, se https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_sv

[13] Fames verksamhet fastställs i en årlig arbetsplan som godkänts av kommissionen. För mer information om Fame, se https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_sv

[14] Artiklarna 18.1 b och 116 i EHFF-förordningen.

[15] SFC 2014 är en strukturerad kommunikationskanal mellan kommissionen och medlemsstaterna. Dess viktigaste funktion är elektroniskt utbyte av information om gemensam förvaltning av medel mellan medlemsstaterna och kommissionen. Se https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014

EHFF:s gemensamma indikatorer blev föremål för omfattande diskussion med medlemsstaterna vid expertgruppmöten innan de antogs[16]. Inom systemet används fyra gemensamma indikatorer som avser olika mål och olika syften:

- Kontextindikatorer är kopplade till de allmänna EHFF-målen och utgör referensscenariot vid början av genomförandet av de operativa programmen. Inom EHFF används 25 gemensamma kontextindikatorer.
- Aktivitetsindikatorer är den direkta produkten av den verksamhet som genomförts. När det gäller EHFF uttrycks dessa mestadels i antal insatser. Inom EHFF-systemet fastställs 28 aktivitetsindikatorer för de 50 åtgärderna.
- Resultatindikatorer mäter bruttoeffekten av EHFF. Systemet inbegriper 28 resultatindikatorer, varav vissa är kopplade till endast ett EHFF-specifikt mål, medan andra är kopplade till fler. Medlemsstaterna fick lägga till specifika indikatorer om de så önskade.
- Finansiella indikatorer är gemensamma för alla ESI-fonder och fastställs på unionsprioriteringsnivå.

Ett arbetsdokument har offentliggjorts där gemensamma indikatorer har definierats och gjorts mer operativa genom bedömningskriterier och fastställande av eventuella informationskällor. Definitionerna blev föremål för omfattande diskussion med medlemsstaterna vid två seminarier som hölls i mars respektive september 2016.

2.3 Ackumulerade uppgifter om insatser (Infosys)

Halvtids- och efterhandsutvärderingarna av Europeiska fiskerifonden (EFF) 2007–2013 försvårades av att det saknades solida övervakningsuppgifter, vilket innebar att det blev en utmaning att samla in uppgifter[17]. Ett rapporteringssystem infördes för att åtgärda problemet och ge kommissionen utförlig information om varje enskild insats[18]. Syftet med rapporteringen är att skapa en databas med information som kan användas för att följa genomförandet av de operativa programmen, göra särskilda analyser utifrån politiska krav och säkerställa att solida uppgifter finns för utvärderingsändamål.

Enligt artikel 97 i EHFF-förordningen ska de förvaltande myndigheterna i slutet av mars varje år förse kommissionen med ackumulerade uppgifter om de insatser som valts ut för finansiering fram till utgången av föregående kalenderår. Det finns två genomförandeförordningar[19] som innehåller en förteckning och en presentation av strukturen

[16] I kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1014/2014 fastställs gemensamma kontextindikatorer, aktivitetsindikatorer och resultatindikatorer.

[17] Ett liknande Infosys-system inrättades för övervakning av Fonden för fiskets utveckling (FFU) under perioden 2000–2006. Detta system togs ur bruk när EFF inleddes.

[18] För att begränsa den administrativa bördan för de förvaltande myndigheterna, använder systemet sådan information som redan finns tillgänglig i medlemsstaterna.

[19] Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1242/2014 av den 20 november 2014 om fastställande av bestämmelser i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden vad gäller presentationen av

på den genomförandedata som krävs för respektive insats, inklusive grundläggande uppgifter om såväl stödmottagaren som projektet.

Ett arbetsdokument har utarbetats med stöd av Fame för att hjälpa medlemsstaterna att upprätta Infosys-rapporterna. Den första uppsättningen rapporter analyserades, och med hjälp av feedback kunde medlemsstaterna lättare fastställa vilka fel som hade gjorts.

Infosys-rapporterna beskriver vilka landvinningar och framsteg som gjorts på insatsnivå sett till vad som händer ”på fältet”. Rapporterna ger viktig information om stödmottagaren (företagsstorlek, kön osv.) och om insatsen (typ av verksamhet, budget, antal berörda fiskare, totalt berört område osv.). För att begränsa den administrativa bördan för förvaltande myndigheter och stödmottagare, finns redan merparten av de uppgifter som begärs av Infosys lagrad i nationella databaser som har upprättats för att respektera kravet om minsta antal uppgifter som måste registreras och lagras för varje insats[20].

2.4 Årlig genomföranderapport

Övervakningen av genomförandet av de operativa programmen innebär bland annat att medlemsstaterna ska upprätta en årlig genomföranderapport som ska lämnas in senast den 31 maj varje år och som avser perioden fram till utgången av föregående kalenderår (dvs. samma period som Infosys-rapporten). Den årliga genomföranderapporten[21] ger en översikt över genomförandet av programmen, även när det gäller viktiga frågor såsom stöd till småskaligt kustfiske eller klimatförändringar. Kommissionen och medlemsstaterna använder rapporten för att se vilka framsteg som gjorts och göra anpassningar där så krävs. Rapporten innehåller också vägledande uppgifter om vilken finansiering som planerats på åtgärdsnivå, vilka inte finns med i de operativa programmen.

Rapporten är indelad i tre delar:

Del A (som ska lämnas in varje år mellan 2016 och 2023) innehåller bland annat

- en översikt över genomförandet på program- och unionsprioriteringsnivå,
- ackumulerade uppgifter om de 28 resultatindikatorerna på nivån för specifika mål,

---

relevanta ackumulerade uppgifter om insatser och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1243/2014 av den 20 november 2014 om de uppgifter som ska överlämnas av medlemsstaterna samt om databehovet och synergieffekterna mellan potentiella uppgiftskällor.

[20] Detta fastställdes på nivån för förordningen om gemensamma bestämmelser genom bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden och om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden.

[21] För information om modellen, se artikel 114 i förordning (EU) nr 508/2014 och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1362/2014 av den 18 december 2014 om fastställande av regler om ett förenklat förfarande för godkännande av vissa ändringar i de operativa program som finansieras via Europeiska havs- och fiskerifonden och regler om format för och presentation av de årliga rapporterna om genomförandet av programmen.

- ackumulerade uppgifter avseende de 28 aktivitetsindikatorerna för var och en av de 50 EHFF-åtgärderna,
- finansiella uppgifter om genomförandet av operativa program på åtgärdsnivå,
- en beskrivning av de problem som påverkar programmets funktion, och
- verksamhet som rör utvärderingsplanen, inklusive en sammanfattning av de utvärderingar som gjorts under året.

Inom del B (som endast ingår i de allmänna rapporter som ska lämnas in 2017 och 2019), ska medlemsstaterna dessutom rapportera om övergripande aspekter av genomförandet (kön, hållbar utveckling osv.) och om stödet till klimatförändringsmålen.

Del C (som endast ingår i de allmänna rapporter som ska lämnas in 2019) bör innehålla ytterligare information om hur de operativa programmen har bidragit till förverkligandet av målen inom unionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

2.5 Utvärderingsplan

För att utvärderingarna i högre grad ska bidra till effektiva och ändamålsenliga program, innehåller förordningen om gemensamma bestämmelser[22] bindande krav om att förvaltande myndigheter ska upprätta utvärderingsplaner vid programperiodens början. Detta var något nytt för förvaltande myndigheter inom EHFF, som blev tvungna att fundera över sina utvärderingsbehov under genomförandeperioden och hur dessa skulle tillgodoses.

Utvärderingsplanen innehåller sju olika avsnitt: syfte, mål, verksamhet, bestämmelser om styrning, datakällor, preliminär tidsplan och tillgängliga medel. Kortfattade vägledningar om dessa avsnitt gavs som en del av modellen för operativa program för EHFF.

Till skillnad från andra ESI-fonder ingår utvärderingsplanen som en del i de operativa programmen för EHFF[23], eftersom kommissionen på så sätt kan bedöma sådana planer inom ramen för förhandlingsprocessen för de operativa programmen.

2.6 Utvärderingar av operativa program för EHFF

Utvärderingar är nödvändiga för att bedöma finansieringens effektivitet, ändamålsenlighet och verkan i syfte att förbättra genomförandet av programmen och fastställa deras verkan. Förordningen om gemensamma bestämmelser[24] innehåller allmänna utvärderingsbestämmelser för samtliga ESI-fonder. I EHFF-förordningen specificeras det dock att medlemsstaterna måste göra en förhandsutvärdering och ytterligare utvärderingar

[22] Artikel 56.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

[23] Artikel 18.1 j i EHFF-förordningen och modellen för operativa program i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 771/2014 av den 14 juli 2014 om fastställande av bestämmelser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden när det gäller modellen för operativa program, strukturen på planer för att kompensera för aktörers extra kostnader inom fiske, odling, beredning och saluföring av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter från de yttersta randområdena, modellen för överföring av finansiella uppgifter, innehållet i förhandsutvärderingsrapporter och minimikraven på de utvärderingsplaner som ska inlämnas inom ramen för Europeiska havs- och fiskerifonden.

[24] Artiklarna 54–57 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

under genomförandeperioden, medan kommissionen måste göra en utvärdering i efterhand som ska vara fullbordad före slutet av 2024[25].

Förhandsutvärderingen är den enda utvärdering som medlemsstaterna har gjort hittills. Den är mer än en enkel skildring av situationen innan programmet inleds och betraktas som en process, med ett regelbundet samspel mellan medlemsstaterna och utvärderarna under det operativa programmets olika utvecklingsfaser. Denna process dokumenterades i en vägledning som diskuterades tillsammans med medlemsstaterna vid expertgruppsmöten.

2.7 Resultatramar och resultatöversyner

Resultatramar är ett av de verktyg som används inom samtliga ESI-fonder för att främja resultatinriktningen[26]. Inom EHFF baseras dessa på en uppsättning aktivitetsindikatorer och finansiella indikatorer, för vilka delmål och mål har fastställts för varje unionsprioritering. Resultatramarnas indikatorer anges i de årliga genomföranderapporterna. Bedömningen av delmålen under 2019 kommer att utgöra en grund för beviljandet av medel från resultatreserven[27], medan förverkligandet av målen kommer att bedömas 2024. Kommissionen har tagit fram en vägledning[28] för att ge förvaltande myndigheter ytterligare information om hur denna nya aspekt kommer att genomföras.

Inom EHFF består resultatramen av finansiella indikatorer (styrkt betalning) som ger en tydlig och klassisk indikation om resultatet av genomförandet genom utgifterna. För att återspegla ESI-fondernas resultatinriktning har de ekonomiska indikatorerna kompletterats med aktivitetsindikatorer. Båda uppsättningarna indikatorer måste uppvisa goda framsteg för att resultatreserven ska kunna frigöras.

3 Resultat och rekommendationer

Denna rapport har utarbetats med hjälp av Fames stödenhet, med användning av feedback från förvaltande myndigheter inom EHFF, vilken inhämtats vid seminarier som hölls i mars och september 2016 och ett särskilt intressentmöte i september 2017 som 21 medlemsstater deltog i, men även med användning av frågor som medlemsstaterna ställt till Fame och kommissionen under genomförandet av de operativa programmen.

---

[25] Artiklarna 55, 56 och 57 i förordningen om gemensamma bestämmelser och artiklarna 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116 och 117 i EHFF-förordningen.

[26] Artiklarna 20–22 i och bilaga II till förordningen om gemensamma bestämmelser.

[27] Enligt artikel 20.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser ska 6 procent av de medel som anslagits för åtgärder som finansieras under delad förvaltning inom EHFF utgöra en resultatreserv som fastställts i partnerskapsöverenskommelsen och i de operativa programmen. Vägledningen finns på https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

[28] För vägledningen för ESI-fonderna i sin helhet, se: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

I nedanstående avsnitt sammanfattas resultaten när det gäller genomförandet av respektive del i systemet och rekommendationer ges även, där så är lämpligt, för att förbättra systemets funktion.

3.1 Insatslogiken inom EHFF

Insatslogiken inom EHFF är väl lämpad för fondens struktur (unionsprioriteringar, specifika mål och åtgärder). Det sena införlivandet av EHFF i förordningen om gemensamma bestämmelser krävde dock ytterligare rapportering i fråga om de tematiska mål som är gemensamma för alla ESI-fonder[29]. Detta gjorde insatslogiken ännu mer komplicerad och gjorde det svårare för medlemsstaterna att rapportera uppgifter.

Rekommendationer:

- Insatslogiken är en strukturerande del i systemet som bör bibehållas i framtiden, men den bör dock bli föremål för mer uttömmande diskussioner med medlemsstaterna vid expertgruppsmöten.
- Den bör förenklas och bli mer resultatinriktad och bör tydligt visa vilken åtgärd eller handling som bidrar till vissa mål och hur detta ska mätas.

3.2 Gemensamma indikatorer

Följande problem uppmärksammades vid bedömningen av systemets funktion:

- Det arbetsdokument som innehåller exakta definitioner av de gemensamma indikatorerna och information om hur dessa bör tillämpas blev tillgängligt relativt sent under programplaneringen. Detta ledde till missförstånd bland vissa medlemsstater, och vissa operativa program utarbetades med olika metoder för att fastställa mål för de planerade resultaten.
- Resultatindikatorerna är kopplade till de specifika EHFF-målen. Medlemsstaterna hade möjlighet att ange att vissa resultatindikatorer för ett visst specifikt mål inte var tillämpliga på andra specifika mål. Denna möjlighet utnyttjades ofta och inte enbart i undantagsfall. Eftersom varje specifikt EHFF-mål omfattas av mer än en gemensam resultatindikator är det dock fortfarande möjligt att mäta de operativa programmens bidrag till det specifika EHFF-målet.
- Medlemsstaterna hade också möjlighet att använda egna indikatorer i stället för dem som fanns på den gemensamma listan, vilket har lett till en situation där vissa resultat inte kan beaktas på vederbörligt sätt vid rapporteringen eller aggregeras på EU-nivå.
- Vissa åtgärder var dåligt täckta av gemensamma resultatindikatorer (t.ex. innovationsrelaterade åtgärder), och man tog inte alltid tillräcklig hänsyn till den tid som krävdes för att en viss effekt skulle uppstå (t.ex. ökad nettovinst till följd av

[29] Artikel 9 i förordningen om gemensamma bestämmelser. EHFF bidrar till de tematiska målen 3, 4, 6 och 8.

innovation). Detta innebär att vissa betydande effekter av EHFF-förordningen kanske inte har beaktats.

- Vissa indikatorer uttrycktes i relationstal[30], och det är svårt att beräkna dessa på operativ nivå och föga meningsfullt att aggregera dem.

Rekommendationer:

- Resultatindikatorer bör alltid uttryckas i absoluta tal vid övervakningen, inklusive mål och referensscenarier. Eftersom resultatindikatorerna inom EHFF baseras på uppgifter från EHFF:s stödmottagare före och efter insatsen bör relationstal, procentsatser och tvetydiga aritmetiska tecken undvikas eftersom de leder till felaktiga uppgifter. Till exempel bör ökad nettovinst uttryckas i före- och eftervärden och inte som en procentuell ökning.
- Innan programplaneringen inleds bör medlemsstaterna få en metodstruktur från kommissionen om vilka indikatorsdefinitioner och beräkningsmetoder som ska användas för fastställandet av målen.
- För att ge en allmän bild av hur medlen använts och möjliggöra en meningsfull aggregering på EU-nivå, bör de gemensamma indikatorerna omfatta samtliga investeringar.
  Medlemsstaterna bör dock kunna få använda andra indikatorer på nationell nivå.

3.3 Ackumulerade uppgifter om de insatser som valts ut för finansiering (Infosys)

Databasen Infosys är ett värdefullt verktyg för förvaltande myndigheter, eftersom den kan användas som en ”instrumentpanel” för att kontrollera framstegen i genomförandet. Den är användbar för kommissionen eftersom den ger information om EHFF-relaterade framsteg långt innan de första RI-värdena kan rapporteras på ett meningsfullt sätt. Den kommer att vara ett särskilt användbart verktyg för medlemsstaterna när de genomför utvärderingar från 2018 och framåt, eftersom den kommer att säkerställa att det finns en solid uppsättning uppgifter till utvärderarnas förfogande.
Följande problem har konstaterats när det gäller Infosys:

- I Infosys-rapporterna är det inte alltid möjligt att särskilja fält som avsiktligen har lämnats tomma från försumliga utelämnanden, eftersom Infosys inte var utformat på ett sådant sätt att svaret ”ej tillämpligt” kunde anges i vissa fält.
- Ett referensscenario är en indikators värde innan en insats inleds (t.ex. antal befintliga heltidsekvivalenter i små och medelstora företag) och utgör en referenspunkt mot vilken landvinningar kan mätas. Referensscenarier är inte alltid tillgängliga i Infosys-

[30] Exempel: ”Förändring i procent av obalanserade flottor” eller ”Förändring av oönskade fångster (%)”. Båda dessa indikatorer kräver en beräkning och ett referensscenario.

rapporterna, trots att förvaltande myndigheter alltid begär sådana av de sökande för att kunna bedöma ansökningar om finansiering och att referensscenarier är en obligatorisk del i det nationella övervakningssystemet[31].

- Infosys kräver att de som ansöker om finansiering ska ge en uppskattning av de resultat som de tror att deras insats kommer att leda till. Denna uppskattning kontrolleras sedan av de förvaltande myndigheterna när projektet har slutförts. De förvaltande myndigheterna kommer att ges metodologiskt stöd för denna andra fas, för att valideringen säkert ska bli solid.

Rekommendationer:

- Databasen Infosys bör bevaras, eftersom den ger mycket värdefull information och samtidigt endast medför begränsade administrativa insatser från medlemsstaternas förvaltningar.
- Referensscenarierna bör införlivas i Infosys-rapporterna.
- Användarna bör kunna använda alternativet ”ej tillämpligt” när så är lämpligt och lägga till ett förklarande tillägg.

3.4 Årlig genomföranderapport

Till skillnad från Infosys-rapporterna inges de årliga genomföranderapporterna via SFC med hjälp av ett strukturerat arbetsflöde. Dessutom måste de godkännas av kommissionen. Olika slags frågor kan uppstå när kommissionen bedömer dessa rapporter, vilket kan leda till stora dröjsmål. Det bör framför allt inte finns någon som helst diskrepans mellan de disaggregerade uppgifter som finns i Infosys-rapporten och de aggregerade värdena i den årliga genomföranderapporten, eftersom båda dessa rapporter avser samma period.

För samtliga ESI-fonder görs viktig information från den årliga genomföranderapporten tillgänglig för allmänheten på den portal för öppna data som kommissionen tillhandahåller för att säkerställa transparens i fråga om hur fonderna används[32]. Finansiella uppgifter om genomförandet av EHFF finns bara tillgängliga på årsbasis i den årliga genomföranderapporten. Kommissionen får dock information om Eruf, ESF och Ejflu tre gånger per år. Den information som offentliggörs på portalen för öppna data är därför mer aktuell för dessa fonder än för EHFF.

Rekommendationer:

- Medlemsstaterna bör kunna få vägledning i hur de ska gå till väga i sin rapportering.
- En bättre komplementaritet bör säkerställas mellan Infosys och den årliga

[31] Se kraven i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014.

[32] Portalen för öppna data är en webbplats där viktig information om ESI-fondernas genomförande ges i grafisk form. Alla dataset som används för dessa illustrationer kan laddas ned och användas av allmänheten. Se https://cohesiondata.ec.europa.eu/

genomföranderapporten.
- Rapporteringen om det finansiella genomförandet bör samordnas mellan fonderna.

3.5 Utvärderingsplan

Utvärderingsplanen varierar i längd, utförlighet och kvalitet och ger ofta bara absolut nödvändig information. De förvaltande myndigheterna har prioriterat andra delar i de operativa programmen, och utvärderingsplanerna har ibland förbisetts och avfattats i all hast. Den budget som har öronmärkts för utvärderingar varierar kraftigt, vilket tyder på proportionalitet i behandlingen: Medlemsstater som består av flera olika regioner har en väsentligt större budget för utvärdering än medlemsstater med enbart få operativa program för EHFF och mindre eller inga regioner.

Rekommendationer:
- Utvärderingsplanen i det operativa programmet bör enbart framhäva styrningen av utvärderingsprocessen samt innehålla en grundläggande tidsplanering och en vägledande resurstilldelning.
- För att bibehålla flexibilitet och undvika åtskilliga ändringar i de operativa programmen, bör en mer ingående planering göras i ett senare skede med hjälp av uppdaterade planer som antagits av övervakningskommittén, såsom är fallet med övriga ESI-fonder.

3.6 Utvärderingar

I april 2017 hade de flesta medlemsstater fortfarande inte påbörjat sina utvärderingar, eftersom de ansåg att genomförandet inte hade gått tillräckligt långt för att ge en grund för tillförlitliga utvärderingsresultat. Det är därför för tidigt att dra slutsatser om denna del av systemet.

Förhandsutvärderingsprocessen presenteras i de operativa programmen men på ett mycket kortfattat sätt, vilket kan behöva förbättras. Förhandsutvärderingsgrupperna har generellt sett inte varit delaktiga i förhandlingsfasen i de operativa programmen eller vid slutförandet av dessa och har inte kunnat ge någon bedömning av de operativa programmens slutliga version.

Ett problem som är specifikt för utvärderingen av EHFF är att det är svårt att hitta utvärderare med rätt sakkunskap om såväl fiske som utvärderingsmetoder: En sådan sakkunskap går endast att finna i en grupp av individer med kompletterande färdigheter.

Det behövs också vägledning för att stödja medlemsstaterna vid deras effektivitets- och konsekvensutvärderingar. Detta kommer att vara särskilt viktigt när kommissionen genomför utvärderingen i efterhand som bör baseras på en uppsättning solida nationella utvärderingar.

Rekommendationer:

- Vägledningen om förhandsutvärdering bör vara mer utförlig och inbegripa en definition av den roll som förhandsutvärderare ska spela vid slutförandet av det operativa programmet.
- Medlemsstaterna bör sträva efter att kombinera olika slags sakkunskap som krävs i en tillfällig utvärderingsgrupp.
- En metodstruktur för utvärderingar bör göras tillgänglig utan dröjsmål.

3.7 Resultatramar

Aktivitetsindikatorerna i resultatramen måste definieras med omsorg för att undvika missförstånd. Aktivitetsindikatorerna är i huvudsak antalet insatser som valts ut inom vissa åtgärder, vilket kan påverkas av externa faktorer.

Den beräkningsmetod som används för de finansiella indikatorerna anges i förordningen om gemensamma bestämmelser men har gett upphov till många frågor från medlemsstaternas sida. Detta är troligtvis en följd av den varierande terminologi och de olika rapporteringsmetoder som används inom de olika fonderna.

Rekommendationer:

- De finansiella indikatorerna bör vara desamma och vara jämförbara i samtliga ESI-fonder.
- Användningen av aktivitetsindikatorer bör bedömas på ett bättre sätt.
- Det kan vara användbart att komplettera resultatramen med förklarande tillägg.

4 Slutsats: Kommer systemmålen att nås?

Denna bedömningsrapport visar att framsteg görs mot de fyra systemmålen men att det fortfarande krävs ytterligare arbete för att de ska nås fullt ut.

Systemet är utformat på ett sådant sätt att man ska kunna bedöma genomförandet av EHFF och stödja beslutsfattandet i detta avseende såväl på nationell nivå som på EU-nivå. Användningen av gemensamma indikatorer och det nya övervakningssystemet ger solida uppgifter som kan användas för övervakning men även beslutsfattande. Trots att det finns flera mindre brister och problem på olika nivåer, som till en början hindrade systemet från att fungera optimalt, identifierades och löstes problemen ett efter ett i samarbete med medlemsstaterna.

De ackumulerade uppgifter om insatser som medlemsstaterna gett via Infosys-rapporteringen ger en ”instrumentpanel” som gör att kommissionen och medlemsstaterna bättre kan övervaka framstegen i genomförandet av EHFF. De innebär också att kommissionen kan dra

slutsatser på EU-nivå, havsområdesnivå och medlemsstatsnivå, och de har redan visat sig vara mycket användbara för att stödja beslutsfattandet.

Systemets nuvarande utformning ger användbara uppgifter för att bedöma hur systemet bidrar till fiskerisektorns utveckling och Europa 2020-målen såsom de omsatts i de tematiska målen. Ytterligare forskning och analys kan dock behövas för att bedöma EHFF:s bidrag till de prioriteringar som rör den gemensamma fiskeripolitiken eller havspolitiken, såsom genomförandet av landningsskyldigheten eller kampen mot marint skräp. Med hänsyn till kostnadseffektivitet och behovet av proportionalitet, skulle det vara en fördel om ett framtida system även innefattade indikatorer med en större koppling till ovannämnda politik.

Målet att främja en gemensam kunskapsprocess som involverar kommissionen och medlemsstaterna har varit av avgörande betydelse för systemets utveckling från dag ett. Varje del har blivit föremål för omfattande diskussion med medlemsstaterna, och Fames stödenhet har inrättats i syfte att stärka denna dimension.

Avslutningsvis har utvärderingar ännu inte slutförts eftersom genomförandet av EHFF har försenats. Man håller för närvarande på att utarbeta ett arbetsdokument som kommer att ge medlemsstaterna vägledning och förklaringar för utvärderingsändamål, troligen från och med 2018. Gemensamma indikatorer och Infosys-uppgifter bör vara till stor hjälp för att erhålla solida utvärderingar inom en snar framtid.