EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.6.2022
COM(2022) 284 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

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

Förkortningar

GFP	Den gemensamma fiskeripolitiken
GD Havsfrågor och fiske	Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
EHFVF	Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden
EU	Europeiska unionen
Fame	Stödinrättningen för övervakning och utvärdering av fiske och vattenbruk
Swot	Starka och svaga sidor, möjligheter och hot

Innehåll

1. Inledning....3

2. Genomförande av systemet....4

2.1. Insatslogiken i EHFF-förordningen....6

2.2. Gemensamma indikatorer....8

2.3. Ackumulerade uppgifter om insatser (Infosys)....9

2.4. Årliga genomföranderapporter....10

2.5. Utvärderingar....11

2.6. Resultatram....13

3. EHFVF:s övervaknings- och utvärderingsram....14

4. Slutsats....15

1. INLEDNING

Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) bidrog med stöd till EU:s havs- och fiskeripolitik mellan 2014 och 2020. Ett belopp på totalt 6,4 miljarder euro finns tillgängligt genom fonden, varav 5,96 miljarder euro förvaltas gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen (delad förvaltning). Den här rapporten gäller endast den del av budgeten som förvaltas gemensamt. Budgeten används för att stödja en hållbar utveckling av fiske och vattenbruk, främja effektiv och hållbar saluföring och bearbetning av fiskeri- och vattenbruksprodukter samt förstärka fiskerikontrollen och förbättra insamlingen av vetenskapliga uppgifter för fiskeriförvaltning. Genom budgeten får kustsamhällen hjälp med att diversifiera sin blå ekonomi, och den bidrar till att göra EU:s kuster mer attraktiva. Budgeten används även för stöd till miljöskydd och berikande av den biologiska mångfalden i vattenmiljöer.

Ett gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem (*systemet*) har inrättats för att övervaka EHFF-insatserna som finansieras inom ramen för delad förvaltning[1]. Systemet gör det lättare att registrera och spåra framstegen i dessa insatser. Därigenom ökar insynen i hur offentliga medel används, och stödet från EHFF kan utvärderas. En ram för fortsatt dialog, underhåll, stöd och utbyte av erfarenheter mellan kommissionen och medlemsstaterna ligger till grund för systemet. Syftet med denna ram är att tillhandahålla gemensamma och jämförbara uppgifter som kan aggregeras och analyseras utifrån olika kriterier i medlemsstaterna.

Detta är den andra rapporten till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av systemet. Den är inriktad på den utveckling som skett sedan den föregående rapporten[2], med redogörelser av de lärdomar som dragits under genomförandet och hur dessa beaktats vid vidareutvecklingen av ramen för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) för perioden 2021–2027[3]. Rapporten innehåller inga uppgifter om vad som uppnåtts genom EHFF. Dessa finns i EHFF:s genomföranderapporter som finns på webbplatsen för GD Havsfrågor och fiske[4].

Enligt artikel 108 i EHFF-förordningen är målet med systemet att

a) 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) bidra till att göra stödet till den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitiken mer målinriktat,
c) stödja en gemensam kunskapsprocess i samband med övervakning och utvärdering, och
d) tillhandahålla välgrundade, faktabaserade utvärderingar av EHFF:s insatser, vilka kan användas i beslutsprocessen.

---

1 Artikel 107 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 (*EHFF-förordningen*).

2 Enligt kraven i artikel 107.4 i EHFF-förordningen. Den första rapporten offentliggjordes 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

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

För att uppnå dessa mål tillhandahåller systemet[5]

1) en insatslogik som förklarar hur prioriteringar, specifika mål och åtgärder påverkar varandra[6],
2) gemensamma indikatorer[7],
3) ackumulerade uppgifter om insatser som valts ut för finansiering[8],
4) årliga genomföranderapporter om operativa program[9],
5) utvärderingsplaner[10],
6) förhandsbedömningar och efterhandsutvärderingar samt andra utvärderingar kopplade till EHFF-programmen[11], och
7) resultatöversyner[12].

Dessa aspekter beskrivs ingående i den tidigare rapporten om genomförandet av EHFF:s system[13]. **I den här rapporten ligger tyngdpunkten på nya aspekter som uppstått sedan den senaste rapporten.**

2. GENOMFÖRANDE AV SYSTEMET

Varje aspekt i avsnitt 1 har diskuterats med medlemsstaterna vid EHFF:s expertgruppsmöten[14]. Kommissionen använde dessa möten för att utveckla ramen för delegerade förordningar och genomförandeförordningar till stöd för systemet. Denna deltagandebaserade metod användes under hela programperioden, där förvaltande myndigheter medverkade till att utveckla och stärka systemet genom att utbyta bästa praxis och behandla gemensamma frågor. På detta sätt säkerställdes ett gemensamt ansvar för och godkännande av systemet, och det bidrog till att utbilda och utrusta förvaltningsmyndigheterna och kommissionen för övervakning och utvärdering.

För att se till att medlemsstaterna tillämpar systemet på ett enhetligt sätt inrättade kommissionen en enhet för tekniskt stöd kallad Fame (stödinrättningen för övervakning och utvärdering av fiske och vattenbruk)[15]. Stödet tillhandahölls av en extern uppdragstagare

---

5 Anges i artikel 1 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1014/2014.

6 Artiklarna 18.1 a och 116 i EHFF-förordningen.

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

8 Artikel 97.1 a i EHFF-förordningen (Infosys-rapport).

9 Artikel 114 i EHFF-förordningen som kompletterar artikel 50 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 (*förordningen om gemensamma bestämmelser*).

10 Artikel 115 i EHFF-förordningen tillsammans med artikel 56 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

11 Artiklarna 115, 116 och 117 i EHFF-förordningen tillsammans med artiklarna 55, 56 och 57 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

12 Artikel 21.1 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

13 COM(2018) 48 final.

14 Handlingar och rapporter från dessa möten finns på https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en.

15 Mer information om Fame finns på https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

under den sju år långa programperioden. Återkoppling, erfarenheter och kunskap samlades in från de förvaltande myndigheterna och utvecklades tillsammans med Fame. Arbetsdokument och rapporter från Fame finns på webbplatsen Europa[16]. Fame har hjälpt kommissionen och medlemsstaterna att utveckla, genomföra och analysera varje aspekt i detta kapitel.

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

Vad kan systemet säga oss om EHFF?

Systemet sammanför övervaknings- och utvärderingsinformation från flera källor. Information om varje finansierad insats kan kombineras med kontextuella uppgifter om situationen i medlemsstaterna och externa databaser som registret över unionens fiskeflotta.

- Gemensamma resultatindikatorer ger bäst information. Ett exempel på detta är att tack vare stöd från EHFF bevarades 31 594 arbetstillfällen i kustsamhällen inom sektorerna för fiskeri, vattenbruk och bearbetning.
- Utgifterna kan utvärderas mot bakgrund av de åtgärder i EHFF-förordningen för vilka åtaganden gjorts. Exempelvis gjordes åtaganden om att cirka 33 % av den totala EHFF-finansieringen skulle gå till att stödja biologisk mångfald (1 637 miljoner euro).
- En mer ingående sektorsvis analys kan också tillhandahållas. Exempelvis fick 13 123 enskilda fartyg stöd från EHFF. Cirka 25 % av EHFF:s medel till fartyg gick till fartyg inom sektorn för småskaligt kustfiske (124 miljoner euro).

Varje exempel ovan kan delas upp ytterligare per medlemsstat. Siffrorna avser läget i genomförandet av EHFF den 31 december 2020. Fler uppgifter och exempel finns i EHFF:s genomföranderapporter på webbplatsen för GD Havsfrågor och fiske[174].

2.1. Insatslogiken i EHFF-förordningen

Genom insatslogiken beskrivs hur politiska beslut, vidtagna åtgärder och önskade resultat påverkar varandra. Den utgör grunden för övervakning och utvärdering, med början på politisk nivå och fortsättning inom enskilda program och insatser.

I artikel 5 i EHFF-förordningen anges målen för EU. På politisk nivå delas målen in i unionens prioriteringar och specifika mål enligt artikel 6 i EHFF-förordningen. Varje medlemsstat som genomför EHFF[18] utformar ett operativt program. I programmet behandlas stödbehoven för medlemsstaten i fråga genom att val görs bland 51 tillgängliga åtgärder. Medlemsstaterna analyserar sina starka och svaga sidor, möjligheter och hot (swot) för att förteckna sina behov. Med hjälp av analysen kan de besluta om lämpliga åtgärder och stödnivå. Medlemsstaterna väljer även lämpliga resultat- och outputindikatorer, och fastställer målvärden och delmål för finansiella indikatorer och output- och resultatindikatorer. Dessa används för att övervaka framsteg och underlätta utvärdering. Kommissionen godkänner det operativa programmet. Under genomförandeperioden får medlemsstaterna göra ändringar i sina program utifrån förändrade behov efter att kommissionen godkänt programmet.

Insatslogiken föreslogs som en fördefinierad struktur för hantering av alla medlemsstaternas behov. Under genomförandet visade det sig dock att en mer flexibel metod skulle fungera bättre. Vissa aspekter fungerade bra, som EU-prioriteringar. Dessa

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

18 Alla medlemsstater förutom Luxemburg.

gjorde det lättare att aggregera data inom europeiska struktur- och investeringsfonder[19]. Andra aspekter, såsom tematiska mål[20] (dvs. aggregering på högre nivå av de europeiska struktur- och investeringsfondernas elva investeringsprioriteringar), visade sig inte vara särskilt relevanta för EHFF, eftersom fonden har en jämförelsevis liten budget för sådan analys.

I vissa fall var de oflexibla kopplingarna mellan aspekter i EHFF:s insatslogik svåra att arbeta med. Kopplingar mellan EU:s prioriteringar och åtgärder skapades genom EHFF-förordningen och vissa åtgärder fick i denna väldigt snäva ramar. Till exempel delades produktiva investeringar i vattenbruk in i elva kategorier. Det visade sig att medlemsstaterna inte använde dessa snävt angivna åtgärder väl i praktiken utan föredrog att bevilja medel inom ramen för bredare åtgärder för samma mål.

I kommissionens delegerade förordning (EU) 1014/2014[21] upprättades sambandet mellan EU-prioriteringar och gemensamma resultatindikatorer. Medlemsstaternas genomförande av åtgärder utgör underlag för resultatindikatorerna. I avsnitt 2.2 beskrivs de observationer av de gemensamma resultatindikatorerna som gjorts under programmets genomförande.

Under genomförandet var det nödvändigt att analysera hur EHFF-åtgärderna och den typ av insatser som stöddes i varje åtgärd bidrog till att den gemensamma fiskeripolitikens mål uppnåddes. I detta syfte utvecklades tillfälliga metoder i workshoppar och med hjälp av teknisk expertis. Tillgången till ingående data från insatserna underlättade analysen. Det konstaterades till exempel att insatser som genomfördes inom ramen för EHFF:s elva åtgärder (t.ex. innovation enligt artikel 47, produktiva investeringar i vattenbruk enligt artikel 48.1 a–d och f–h samt vattenbruk som tillhandahåller miljötjänster enligt artikel 54) bidrog till att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens mål att främja utvecklingen av ett hållbart vattenbruk. Denna typ av analys visar det tydliga värdet av att ha detaljerad information om varje insats.

Exempel: Koppling mellan EU-prioriteringar, specifika mål, åtgärder och resultatindikatorer

EU-prioritering 1 – (främjande av ett miljömässigt hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske) består av sex specifika mål.

Varje specifikt mål har en motsvarande uppsättning åtgärder. Till exempel är definitivt upphörande med fiskeverksamhet och stöd till system för fördelning av fiskemöjligheter (artiklarna 34 och 36 i EHFF-förordningen) åtgärder som bidrar till att mål 3 kan uppnås (säkerställande av en balans mellan fiskekapaciteten och tillgängliga fiskemöjligheter) inom ramen för EU-prioritering 1.

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

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

21 Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1014/2014 av den 22 juli 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011 vad gäller innehåll i och konstruktion av ett gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem för verksamhet som finansieras inom ramen för Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 283, 27.9.2014, s. 11).

Följande gemensamma resultatindikatorer gäller för specifikt mål 3: Resultatindikatorerna 1.3 (förändring av nettovinsten) och 1.6 (förändring i procent av obalanserade flottor).

Sättet på vilket övervaknings- och utvärderingsuppgifter tillhandahålls följer strukturen i den beskrivna insatslogiken. Uppgifter tillhandahålls i tre huvudsakliga format:

- Ackumulerade uppgifter om insatser (Infosys) som lämnas i slutet av mars varje år.
- Årliga genomföranderapporter som lämnas i slutet av maj varje år.
- Bedömningar och utvärderingar som genomförts före, under och efter programperioden.

Dessa uppgifter används som underlag för de gemensamma resultatindikatorer som bäst visar vad EHFF har uppnått.

2.2. Gemensamma indikatorer

Generellt har EHFF:s gemensamma indikatorer utgjort en bra grund för övervakning av framstegen i dess genomförande. Deras värden rapporteras på EU:s offentligt tillgängliga portal för öppna data[22]. Nedan beskrivs de observationer som har gjorts av indikatorerna.

- Kontextindikatorer är av betydelse för swot-analysen och för att fastställa medlemsstatens behov. Att de infördes i rapporteringen har dock inte haft någon betydelse för övervakningen av framstegen.
- Den mest tillförlitliga outputindikatorn var antalet insatser. Den förenklade programplanering och rapportering och kan förbättras avsevärt genom att kombineras med andra data från insatserna.
- Vissa indikatorer var komplexa och svåra att använda i praktiken på grund av bristande data eller skillnader i medlemsstaternas datainsamling (t.ex. både positiva och negativa förändringar av indikatorerna – ”Förändring av oönskade fångster” eller ”Förändring av fiskets bränsleeffektivitet” – ansågs vara positiva förändringar).
- Några av indikatorerna var inte helt lämpliga för att fånga upp EHFF:s direkta effekt på medellång sikt. De var snarare mer inriktade på att visa effekterna av den gemensamma fiskeripolitiken, oberoende av EHFF (t.ex. ”Förändring av oönskade fångster” eller ”Förändringar i täckningen av marina skyddsområden”).
- Förvaltande myndigheter undvek mer komplexa indikatorer. De ansågs ofta inte kunna tillämpas på programnivå eller rapporterades helt enkelt inte inom ramen för enskilda insatser.
- Fel i rapporteringen var ofta förekommande. Detta berodde i de flesta fall på felaktig tolkning av indikatorernas definitioner och skillnader i rutiner för datainsamling. Definitionerna förtydligades och förbättrades under genomförandeperioden genom regelbunden uppdatering av arbetsdokumentet om indikatordefinitioner[23]. Andra fel uppstod på grund av måttenheternas bristande exakthet, t.ex. ”tusen euro” i stället för bara ”euro”. Dessa fel upptäcktes och

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

[23] Fame, *Working paper on definitions of EMFF common indicators*: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en.

åtgärdades i rapporteringen och programplaneringen och genom omarbetade definitioner.

- Medlemsstaterna kunde välja att rapportera programspecifika resultatindikatorer. Värdet på dessa, utöver den berörda medlemsstatens rapportering, var begränsat eftersom de inte kunde aggregeras på EU-nivå.
- Det konstaterades att gemensamma resultatindikatorer som definierats och endast var avsedda för vissa åtgärder kunde ha passat lika bra för andra åtgärder. Erfarenheter från genomförandet visade att en mer flexibel struktur skulle ha fungerat bättre.

Exempel: Tre gemensamma resultatindikatorer för EHFF som visar fondens resultat 2014–2020

1. **Antal insatser som finansierats genom EHFF för genomförande av EU:s system för kontroll, inspektioner och verkställighet:**

   Planerade enligt medlemsstaternas program: **954 insatser**

   Genomförda enligt medlemsstaternas årliga genomföranderapporter: **615 insatser**

2. **Antal nya företag som skapats genom initiativ för lokalt ledd utveckling som finansierats genom EHFF:**

   Planerade enligt medlemsstaternas program: **750 företag**

   Genomförda enligt medlemsstaternas årliga genomföranderapporter: **486 företag**

3. **Bevarad sysselsättning i fiskerisektorn tack vare stöd från EHFF, mätt i heltidsekvivalenter:**

   Planerade enligt medlemsstaternas program: **22 473 heltidsekvivalenter**

   Genomförda enligt medlemsstaternas årliga genomföranderapporter: **17 985 heltidsekvivalenter**

2.3. Ackumulerade uppgifter om insatser (Infosys)

Under perioden 2014–2020 infördes rapportering enligt artikel 97.1 i EHFF-förordningen. Detta ledde till att det genererades många fler uppgifter än de som fanns för Europeiska fiskerifonden under den tidigare perioden (2007–2014). Det tog dock tid att inrätta kompatibla och tillräckligt tillförlitliga system i varje medlemsstat för aggregering av uppgifter, t.ex. genom att upptäcka och åtgärda fel som rapportering av ”euro” i stället för ”tusen euro”. Fames stödenhet tog fram flera arbetsdokument och it-verktyg till stöd för inrättandet av systemen. Verktygen syftade till att minska rapporteringsfelen och förkorta den tid som behövdes för att behandla och färdigställa uppgifterna innan de kunde användas för analys.

Infosys tillhandahåller ett välstrukturerat, gemensamt och samstämmigt sätt att registrera uppgifter. Det gör att Infosys kan användas för övervakning av framsteg, utvärdering och riktmärkning på medlemsstatsnivå. På aggregerad EU-nivå har det blivit ett oumbärligt verktyg för tillhandahållande av tillförlitliga uppgifter för rapportering och beslutsfattande.

Vad kan Infosys säga oss om ett projekt?

Uppgifter som registreras om en insats gör att kommissionen kan se dess bakgrund. Ett exempel på detta är en fiskare från Almería (Spanien) som driver ett mikroföretag genomför en EHFF-insats för att diversifiera sin verksamhet och generera nya former av intäkter genom att utveckla sportfisketurism på fartyget. Fartyget kan identifieras med fiskeflottans registreringsnummer, vilket leder vidare till information om fartygets storlek, motoreffekt, klass och huvudsaklig fiskeriutrustning.

Insatsens start- och slutdatum anges. Insatsens totala kostnad och finansieringsuppgifter anges också. Exempelvis kommer halva finansieringen från EHFF:s budget och resten utgörs av statlig och privat finansiering.

Verksamhetens Nuts-kod anger det lokala område som omfattas av insatsen. Uppgifter kan även visa huruvida insatsen främjar jämställdhet mellan könen i fiskesektorn.

Insatsen genomförs enligt artikel 30 (Diversifiering och nya former av inkomst) i EHFF-förordningen. Resultatet mäts av den gemensamma indikatorn ”Förändring av nettovinsten”.

I artikel 97 i EHFF-förordningen krävs att de förvaltande myndigheterna förser kommissionen med ackumulerade uppgifter om de insatser som valts ut för finansiering. Uppgifterna, som lämnas i slutet av mars varje år, ska omfatta genomförandet fram till slutet av föregående kalenderår. I likhet med rapporteringssystem för tidigare finansieringsinstrument (Fonden för fiskets utveckling och Europeiska fiskerifonden) är det här rapporteringssystemet allmänt känt som Infosys.

De ingående uppgifter som tillhandahålls för en insats genom Infosys är unika för EHFF. Två genomförandeförordningar[24] innehåller information om de data och den databasstruktur som krävs. Data beskriver framsteg och resultat för en insats genom att fånga upp vad som sker i praktiken. De innehåller viktig information om stödmottagaren (t.ex. företagets storlek eller kön) och insatsen (typ av verksamhet, budget, antalet berörda fiskare, totalt berört område etc.). I syfte att begränsa de förvaltande myndigheternas och stödmottagarnas administrativa börda kommer den största delen av Infosys data från information som redan lagras i nationella databaser som inrättats för att uppfylla kraven på registrering och lagring av uppgifter för enskilda insatser.

2.4. Årliga genomföranderapporter

Enligt artikel 114 i EHFF-förordningen och artikel 50 i förordningen om gemensamma bestämmelser ska en årlig genomföranderapport lämnas till kommissionen senast den 31 maj varje år. I de årliga genomföranderapporterna sammanfattas de huvudsakliga

[24] Kommissionens genomförandeförordningar (EU) nr 1242/2014 och (EU) nr 1243/2014.

resultaten och utmaningarna vid genomförandet av operativa program. I likhet med Infosys omfattar årliga genomföranderapporter insatser som genomförts fram till slutet av föregående kalenderår. Kommissionen och medlemsstaterna använder den översikt av genomförandet som de årliga genomföranderapporterna tillhandahåller för att granska resultat och vid behov göra ändringar.

Årliga genomföranderapporter ger två typer av information: kvalitativ information som beskriver huvudsakliga resultat och utmaningar samt kvantitativ information som innehåller aggregerade data i tabellform. De innehåller även preliminära anslag på åtgärdsnivå.

Årliga genomföranderapporter är viktiga informationskällor, särskilt om hur programmets genomförande har utvecklats under programperioden, vad som varit framgångsrikt och var det har uppstått svårigheter och utmaningar.

Informationen i en årlig genomföranderapport avser genomförandet i slutet av föregående december månad. Med hänsyn till den tid det tar att utarbeta och lämna in rapporten och få den godkänd, samt att göra nödvändiga revideringar av den, är uppgifterna i rapporten vanligtvis cirka nio månader gamla vid den tidpunkt då de offentliggörs.

Uppgifterna i de årliga genomföranderapporterna används även för att aggregera uppgifter på nivån för de europeiska struktur- och investeringsfonderna och görs offentligt tillgängliga på EU:s portal för öppna data[25]. Infosys däremot används för mer teknisk och detaljerad analys. Två separata rapporteringsflöden för kvantitativa uppgifter har gjort analysen mer komplex. Det beror på att uppgiftsunderlagen måste jämföras för att upptäcka skillnader och fel.

Vad säger en årlig genomföranderapport oss om genomförande?

Årliga genomföranderapporter ger information om frågor som rör programmets genomförande och resultat genom beskrivningar av den nationella ekonomiska och rättsliga miljön. Detta är viktig information för att kommissionen ska kunna lämna synpunkter och samarbeta med medlemsstaterna vad gäller deras specifika svårigheter för att förbättra genomförandet. Rapporterna tillhandahåller uppgifter om stöd till småskaligt kustfiske, t.ex. byte eller modernisering av huvud- eller hjälpmotorer.

I de årliga genomföranderapporterna beskrivs även verksamheter som är en del av programmets utvärderingsplan, och genomförda utvärderingar sammanfattas. Rapporterna från 2017 och 2019 innehöll särskilda avsnitt med ytterligare information om stöd till klimatförändringsmål och smart, hållbar och inkluderande tillväxt.

2.5. Utvärderingar

Medlemsstaterna har genomfört förhandsbedömningar[26] som en grund för programutformningen. Dessa bedömningar lämnades in till kommissionen tillsammans med de operativa programmen. Kommissionen gjorde en sammanställning av

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

[26] Artikel 55 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

förhandsbedömningarna[27]. Sammanställningen visade att den största nyttan med förhandsbedömningar var det stöd som de bidrog med vid genomförande av swot-analyser, identifiering av särskilda insatsbehov i programmen och kvantifiering av indikatormål.

Varje program inbegriper även en utvärderingsplan för att säkerställa att regelbundna utvärderingar och lämplig uppföljning görs. Utvärderingar bör innehålla en bedömning av EHFF:s ändamålsenlighet, effektivitet och effekt[28]. Minst en gång under programperioden bör en utvärdering göras med en bedömning av hur stöd från EHFF har bidragit till att uppnå målen för varje EU-prioritering. Dessa utvärderingar kommer att användas vid efterhandsutvärderingen av EHFF, som ska vara klar senast i slutet av 2024[29].

Den vanligaste typen av utvärderingar som medlemsstaterna genomför är av processer och förfaranden. De flesta av dessa var strukturerade för att utvärdera ändamålsenligheten och effektiviteten i processer på nivån för det operativa programmet, utifrån det specifika målet och den specifika åtgärden. Exempel på specifika utvärderingar är

- utvärderingar av genomförandet av lokalt ledd utveckling,
- kostnadsnyttoanalyser av ett avvecklingssystem,
- utvärderingar av ett system för v-notching av hummer,
- utvärderingar av ett system för hållbart fiske,
- utvärderingar av system för återcirkulering av vattenbruk,
- konsekvensbedömningar av sektorerna i den blå ekonomin, och
- förhandsbedömningar av användningen av finansiella instrument.

Enligt informationen om de utvärderingar som lämnats i de årliga genomföranderapporterna identifierades tre huvudsakliga resultat:

- Ändringar i operativa program i linje med observationer som gjorts i utvärderingar, främst för att omfördela medel från åtgärder som fått mindre uppmärksamhet till sådana som rönt större efterfrågan.
- Förenkling, effektivisering och anpassning av nationella regler och förfaranden.
- Utveckling av idéer och förslag till programstrukturer för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF).

Den sammanfattande utvärderingen av de årliga genomföranderapporterna och workshopparna för utvärderingsstöd och kapacitetsuppbyggnad[30] för Fame visade att utvärderingarnas kvalitet och omfattning varierade stort mellan medlemsstaterna. Utvärderingarnas kvalitet och omfattning berodde till stor del på följande:

- De förvaltande myndigheternas organisation och ändamålsenlighet i tillsynen över det nationella programmet.

---

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

28 Artikel 115 i EHFF-förordningen och artikel 56 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

29 Artikel 57 i förordningen om gemensamma bestämmelser.

30 Workshoppar för att hjälpa de förvaltande myndigheterna att förbättra kvaliteten på och djupet i deras verksamheter. Till exempel hjälp med att utforma specifika, riktade utvärderingsfrågor som passar de resurser och den information som finns att tillgå för arbetet.

- Kunskapsnivån hos de anlitade experterna.
- Graden av förberedelse och expertis när det gäller att
    - definiera referensvillkoren för en utvärdering,
    - utarbeta lämpliga utvärderingsfrågor, och
    - ta fram urvalskriterier för anbudsinfordringar för utvärderingar.

Medlemsstaterna rapporterade svårigheter med att besluta om antal och omfattning på utvärderingsfrågorna, vilket ledde till att en utvärdering antingen kunde vara alltför generell eller alltför inriktad på ett särskilt ämne, beroende på tillgänglig tid och budget.

Exempel på utvärderingar av resultat och genomförande

Under 2020 genomförde en medlemsstat en resultatutvärdering och en utvärdering av genomförandeprocessen. Resultatutvärderingen inriktades på hur effektiva EHFF-åtgärderna hade varit när det gällde att uppnå de specifika målen i det operativa programmet. Utvärderingen av genomförandeprocessen avsåg ändamålsenligheten och effektiviteten hos mekanismen för genomförande av EHFF-stöd, genom en bedömning av förvaltningsstrukturer och genomförandemetoder.

På grundval av utvärderingarna beslöt medlemsstaten att hålla uppsikt över målen för programmets genomförande och omfördela medel från åtgärder vars anslagna belopp sannolikt inte skulle spenderas helt till åtgärder med större efterfrågan. I de efterföljande rekommendationerna föreslogs att antalet insatser skulle rationaliseras för att göra förvaltningen mer effektiv och tydliggöras för de sökande. Det föreslogs även att it-systemet skulle förbättras och att förfarandena för programförvaltning skulle förenklas, särskilt genom att möjliggöra beviljande av stöd online.

2.6. Resultatram

I artiklarna 21 och 22 i förordningen om gemensamma bestämmelser anges grunden för resultatramen och dess tillämpning på programöversynen. I resultatöversynen undersöktes uppnåendet av delmålen i programmen som gällde EU-prioriteringarna, med hjälp av informationen i medlemsstaternas årliga genomföranderapporter från 2019.

För varje EHFF-program antog kommissionen beslut om EU-prioriteringar vars delmål hade uppnåtts (finansiella indikationer och outputindikatorer). Resultatreserven (dvs. 5–7 % av anslagen till varje prioritering, enligt beslut av den berörda medlemsstaten) anslogs till dessa prioriteringar. Resultatreserven för prioriteringar där delmålen inte hade uppnåtts omfördelades till prioriteringar där delmålen hade uppnåtts.

Analys och beslutsfattande krävdes för resultatramen, särskilt vid översynen av program. Översynen gav incitament att förbättra genomförandet, även om incitamentet inte var särskilt starkt. Följden av de otillräckliga resultaten var att medel måste överföras från en EU-prioritering till en annan. Detta överensstämmer med de förvaltande myndigheternas logiska åtgärder för att förbättra genomförandet under normala förhållanden, även utan någon översyn.

3. EHFVF:S ÖVERVAKNINGS- OCH UTVÄRDERINGSRAM

EHFVF:s övervaknings- och utvärderingsram inrättades som en del av resultatramen för EU-budgeten[31]. I denna resultatram ingår begrepp som centrala resultatindikatorer, harmoniserad rapportering och spårning av utgifter för övergripande aspekter som klimat och miljö. Varje fond har därför en specialanpassad ram. EHFVF:s övervaknings- och utvärderingsram grundar sig på erfarenheterna från genomförandet av EHFF, enligt beskrivningen i avsnitt 2. I detta avsnitt finns en kort beskrivning av vad som är nytt i övervaknings- och utvärderingsramen. Fullständiga uppgifter kommer att offentliggöras i ett arbetsdokument som görs tillgängligt på EHFVF:s sida på webbplatsen för GD Havsfrågor och fiske[32].

Insatslogiken i EHFVF är mer flexibel än den i EHFF. Den har färre prioriteringar och färre specifika mål, och de väldefinierade och detaljerade åtgärderna i EHFF används inte längre som ett verktyg vid programplanering och övervakning. I stället kan medlemsstaterna välja och ta fram åtgärder som passar deras särskilda behov.

Medlemsstaterna får även själva välja de mest passande gemensamma resultatindikatorerna när de mäter effekterna av sina åtgärder. Indikatorerna anges i EHFVF-förordningen[33], och deras antal minskades från 35 inom ramen för EHFF till 22 (25 med delindikatorerna inräknade). De förenklades och beskrevs på ett sätt som bör undanröja många oklarheter och fel kopplade till EHFF:s indikatorer.

Inom ramen för EHFVF lämnar medlemsstaterna inte in några årliga genomföranderapporter. I stället rapporterar de mer strukturerade och regelbundna kvantitativa uppgifter enligt vad som angavs i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027[34]. Två gånger om året kompletteras dessa kvantitativa uppgifter med genomförandeuppgifter (Infosys) på insatsnivå. Årliga möten för resultatöversyn med de förvaltande myndigheterna och kommissionen ger möjlighet att behandla programmets kvalitativa aspekter.

Utvärderingar är fortsatt en viktig faktor i ramen. Medlemsstaterna måste utvärdera sina program utifrån ett eller flera av följande kriterier: ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och mervärde för EU[35]. Syftet är att förbättra kvaliteten på programmens utformning och genomförande. Utvärderingarna kan även omfatta andra relevanta kriterier, såsom inkludering, icke-diskriminering och synlighet. I ramen föreskrivs också en interimsutvärdering och en slututvärdering av genomförandet av EHFVF.

I artikel 16 i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 fastställs resultatramen. I ramen anges delmål och mål för output- och resultatindikatorer och kopplar dem till specifika mål. Detta gör det lättare att övervaka, rapportera och utvärdera

---

31 Beskrivs i COM(2021) 366 final.

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

33 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

34 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

35 Artikel 44 i förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027.

fondens resultat under genomförandeperioden. I EHFVF-förordningen fastställs inte någon resultatöversyn och efterföljande fördelning av en resultatreserv.

Tabell 1 innehåller en översikt över de största skillnaderna mellan perioden 2014–2020 och perioden 2021–2027. Generellt har övervakning och utvärdering som en del av EHFVF-ramen förenklats och ger större enhetlighet och flexibilitet än EHFF-ramen.

Tabell1: Jämförelse av EHFF:s och EHFVF:s övervaknings- och utvärderingsramar

Aspekt	**Gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem 2014–2020 (EHFF)**	**Övervaknings- och utvärderingsram 2021–2027 (EHFVF)**
Insatslogik	Fördefinierad	Mer flexibel med färre begränsningar
Prioriteringar	6	4
Specifika mål	17	10
Åtgärder	Fördefinierade i EHFF-förordningen	Inga åtgärder; medlemsstaterna anger sina typer av åtgärder när det gäller specifika mål (icke-stödberättigande åtgärder har uteslutits)
Kontextindikatorer	53	Inga
Resultatindikatorer	35, inbegripet delindikatorer	25, inbegripet delindikatorer
Outputindikatorer	28	1
Typer av insatser	160	66
Årlig rapportering	En gång	Data från insatser: två gånger; finansiella uppgifter: tre gånger
Utvärderingsplan	Ja, en del av det operativa programmet	Ja, intern handling
Utvärdering	Förhandsbedömning 2015 (medlemsstaterna), utvärderingar under genomförandeperioden (medlemsstaterna) och efterhandsutvärdering 2024 (kommissionen)	Utvärderingar under genomförandeperioden (medlemsstaterna), interimsutvärdering 2024 (kommissionen), effektutvärdering 2029 (medlemsstaterna) och efterhandsutvärdering 2031 (kommissionen)
Resultatram	Ingår, men ingen vägledning ges	Ingår; medlemsstaterna fick ett dokument om metoden för resultatramen[36]

Källa: Fame, 2021

4. SLUTSATS

Systemets och EHFF:s inrättande 2014 ledde till att det för första gången gjordes jämförbar rapportering av insatser i medlemsstaterna. Systemet baserades på en fördefinierad insatslogik och gemensamma indikatorer. Dess oflexibla struktur skapade vissa

[36] Arbetsdokumentet om metoden för resultatramen delades ut och presenterades i juni 2021. Dess syfte är att underlätta godkännande av program, tillhandahålla en mall för insatslogiken för medlemsstaternas program och tillhandahålla en grund för val av indikatorer och specificering (och därefter översyn) av delmål, mål och finansiella uppskattningar. Dessa aspekter kan fungera som grund för den övervaknings- och utvärderingsplan som ska upprättas i ett senare skede och ge programplanerare och berörda parter vägledning om hur kunskap kan lagras i deras organisationer.

svårigheter, t.ex. frågor om detaljnivån i beskrivningen av åtgärderna för genomförande av finansieringen, olika tolkningar av krav och definitioner i medlemsstaterna och olika åtgärdsnivåer jämfört med andra europeiska struktur- och investeringsfonder. Kommissionen har tillsammans med Fames stödenhet kontinuerligt verkat för att behandla dessa frågor. Fame har även bidragit med nödvändiga former av stöd, analys och utbildning till både medlemsstaterna och kommissionen. Workshopparna, arbetsdokumenten och det tillfälliga stödet byggde på samlad erfarenhet och bidrog stort till att harmonisera och förbättra de förvaltande myndigheternas förmåga att samla in data, rapportera om och utvärdera EHFF:s resultat. De erfarenheter som gjorts vid genomförandet av EHFF har varit betydelsefulla för utvecklingen av en smidigare och förenklad ram med större rapporteringsfrekvens för perioden 2021–2027.