

2015-02-01

EX-ANTE UTVÄRDERING
av Havs- och fiskeriprogrammet
2014 – 2020

Gunilla Björklund
Lina Lenefors
Arne Svensson

Innehållsförteckning

Executive Summary	3
Sammanfattning	4
Del 1: Inledning	11
1 Bakgrund, syfte och mål.....	11
2 Uppdragets tids- och arbetsplan.....	11
3 Organisation och genomförande av Ex-ante utvärderingen - samspel med förvaltande myndighet (Jordbruksverket).....	12
Del 2: Ex-Ante utvärderingen	13
1 SWOT-analysen	13
1.1 Utvärderarnas kommentarer	13
2 Strategi och struktur för det Operativa Programmet	14
2.1 Bidrag till Europa 2020-strategin	14
2.2 Bidrag till genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken.....	14
2.3 Överensstämelsen med CSF, partnerskapöverenskommelsen, landsspecifika rekommendationerna och andra relevanta instrument.....	15
2.4 Programmets interventionslogik.....	15
2.5 Föreslagna stödformer.....	16
2.6 Hur de i det Operativa Programmet valda åtgärderna kan förväntas bidra till att uppnå målen 16	
2.7 Bedömning av om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål17	
2.8 Bedömning av bestämmelserna för LLU	18
2.9 Bedömning av användningen av tekniskt stöd	19
2.10 Bedömning av relevans och koherens.....	19
3 Bedömning av åtgärder för övervakning av det Operativa Programmets utveckling och resultat	21
3.1 Kvantifierade målvärden för indikatorer.....	21
3.2 Delmålets lämplighet för resultatramen	22
3.3 Föreslaget övervaknings- och utvärderingssystem.....	22
3.4 Utvärderingsplan.....	23
4 Bedömning av planerade åtgärder för programimplementeringen	24
4.1 Administrativ kapacitet och lämplighet för förvaltningsuppgifterna	24
4.2 Åtgärder för att minska den administrativa bördan	25
5 Bedömning av övergripande teman	25
5.1 Främjande av jämställdhet och icke-diskriminering.....	25
5.2 Främjande av en hållbar utveckling.....	26
6 Rekommendationer	27

Executive Summary

This Ex-ante evaluation of the 2014-2020 Swedish Operational programme, OP, of the European Maritime and Fisheries Fund, EMFF, has been carried out in a process parallel to the OP production process. The Evaluation aims at ensuring clear intervention logic; that the OP is coherent and consistent with EU policies and guidelines; and that the proposed program activities are relevant.

The SWOT-analysis, performed for the areas 'Sustainable fishery', 'Sustainable aquaculture', 'Activities to support the Common Fisheries Policy, CFP', 'Increasing employment and territorial cohesion..' and, 'Fostering the implementation of the IMP' identifies the needs including needs linked to the weaknesses under those priorities. In addition to the SWOT-analysis context-indicators have been identified to define the point of departure against which environmental impacts should be minimized.

The section "Strategy and structure of the operational programme" outlines the links between the OP and the Europe 2020-strategy, the implementation of the CFP, regulations of the CSF, the partnership agreement, the country specific recommendations and other relevant instruments, where there currently according to the Evaluation Team is sufficient agreement with measures proposed for the EMFF.

The intervention logic of the OP is linked to the EMFF union priorities and corresponds to the thematic objectives of the CPR. The Team emphasizes the need to ensure correct prioritizations of implementation options as the choices are influenced both by the implementation of the EU strategy for smart, sustainable and inclusive growth and by the approval of the national criteria for needs regulations. Even though the ambition that selected activities should contribute to reaching the goals is obvious, the Team found it difficult to validate budget allocations in detail as the information is not detailed enough to provide enough evidence. It is, however, clear that there is consistency between the over-all budget posts and the brief quantification of primary needs expressed.

The EMFF OP includes a specific part devoted to the Community-Led Local Development, CLLD, where one of the Swedish priorities is synergy with activities supported by other ESI funds under the regulations of CSF. This part emphasizes the need for a common framework under a 'leader' which the Evaluation Team finds relevant.

The chapters on 'Measures to assess the development and results of the OP' aim at appraising the contribution of expected outputs to expected results, in particularly the contributions to the monitoring and evaluation process provided by the application of the Assessment plan. This includes discussions of the indicators. The EU-regulations, delegated acts to the EMFF, are rather strict when it comes to selection and application of indicators. Hence, these parts of the OP have a stronger emphasis on different measures for data collection and less on possibilities for analysis. The structure for monitoring and evaluation therefor lacks, according to the Evaluation Team, the process-aspects.

The Evaluation Plan shall, according to paragraph 55 of pre-amble text to regulation (EU) No 1303/2013 allow for "*Ex post evaluations*" to "*be carried out in order to assess the effectiveness and efficiency of the ESI Funds and their impact on the overall goals of the ESI Funds and the Union strategy for smart, sustainable and inclusive growth, taking account of the targets established for that Union strategy.*" The Evaluation Team doubts whether the EU regulation allows for that.

The measures to ensure administrative capacity to implement the programme seem sufficient. The Team regards gender equality and non-discrimination, both Swedish political priorities, very important to be provided for, which is to be ensured through the provisions of the Non-discriminatory act. Sustainable development, another Swedish priority is a common denominator of the EMFF.

Sammanfattning

Den ex-ante utvärdering av Havs- och fiskeriprogrammet, EHFF, som genomförts som en process parallellt med programskrivningsförloppet, skall säkerställa en tydlig interventionslogik; att programmet följer EU:s regelverk och utgår från en korrekt och väl beskriven ursprungssituation samt att de föreslagna åtgärderna är relevanta.

SWOT-analysen, som genomförts för de fem unionsprioriteringsområdena 'Hållbar utveckling av fisket', 'Hållbar utveckling av vattenbruket', 'Främja genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken', 'Ökad sysselsättning och ökad territoriell sammanhållning' samt 'Främja genomförandet av den integrerade havspolitikerna', identifierar behov som kan finnas utifrån olika perspektiv och som är grunden till identifierade svagheter under dessa områden. Den ursprungliga SWOT-analysen i OP kompletterades med utnyttjande av de EU-gemensamma kontextindikatorerna, vilket har bidragit till förutsättningarna att minimera negativ miljöpåverkan och att tillfredsställa de specifika behov som identifierats under ovanstående unionsprioriteter.

Avsnittet "Strategi och struktur för det Operativa Programmet" behandlar initialt programmets bidrag till Europa 2020-strategin, till genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken men också överensstämmelser med bestämmelser och skrivningar i Gemensamma Strategiska Ramverket, CSF, partnerskapsöverenskommelsen, de landspecifika rekommendationerna och andra relevanta instrument. Det konstateras i ex-anteutvärderingen att dessa överensstämmelser i huvudsak fungerar väl, även om detaljer kan komma att kräva tydligare länkar. Dessa frågor belyses också i delavsnitten kring relevans och koherens.

Programmets interventionslogik bygger på att varje åtgärd i programmet kopplas till utpekade unionsprioriteringar för fonden, i sin tur korresponderande med tematiska mål i den fondgemensamma förordningen. Teamet ser här en ambition att de valda åtgärderna skall bidra till att uppnå de uppställda målen och att valet av åtgärder är väl underbyggt av praktiska och ekonomiska argument. Fördelningen av budgetmedel har redovisats relativt översiktligt och det har inte varit möjligt att kommentera denna i större detalj än att konstatera att det framgår att man avser möta de viktigaste behoven. Man har utnyttjat kända beräkningsmodeller för att beräkna kostnader per delmål och mål, vilket ger god bakgrund för denna beräkning.

Det Operativa Programmet innehåller en detaljerad del som behandlar bestämmelserna för lokalt ledd utveckling, LLU. En viktig aspekt är här en av de svenska politiska prioriteringarna, att "skapa utrymme för synergier med övriga fonder...", något som man vill göra med hjälp av fondgemensamma strategier för lokala utvecklingsområden, en inställning som utvärderingsteamet i hög grad stödjer.

Inom avsnittet om "Åtgärder för övervakning av det Operativa Programmets utveckling och resultat" bedöms förutsättningarna för utvärderingsplanens användbarhet vad gäller genomförandet av uppföljnings-/övervaknings- och utvärderingsaktiviteterna. Den inledande delen diskuterar bland annat de olika indikatorer som bygger upp strukturen. Texten i detta avsnitt, där en del information finns i den löpande huvudtexten, en del finns i bilagorna, och en del finns endast refererat till i tabellen rörande "Relevanta allmänna förhandsvillkor och bedömning av hur de uppfyllts" följer specifikationerna i de delegerade akterna till EHFF.

I det Operativa Programmet ligger exempelvis för utvärderingsfasen tonvikten på insamlingen av data, medan utvärderingsteamet vill understryka vikten av analysen av de data som samlas in. En utvärdering består inte enbart av datainsamling utan också av en resultatanalys som innefattar sambandsanalyser mellan olika åtgärder och de effekter dessa har lett till direkt och indirekt, avsiktligt och oavsiktligt samt en analys av orsakssammanhangen. EU-regelverket ger dock inte utrymme för en sådan analys. Detta innebär istället att såväl aktivitet som utfall, med tillämpning av respektive indikatorer, mäts i antal

projekt/godkända strategier/antal aktörer som erhållit stöd och då storleken i dessa fall inte går att redovisa är en analys svår.

Övervaknings- och utvärderingssystemets upplägg grundar sig i specifikationerna i delegerade akter till EHFF och innehåller i princip erforderliga delar, där dock själva förloppet i övervaknings- och utvärderingsprocessen inte är redovisat samlat och klart.

Utvärderingsplanen skall, enligt pre Amble-texten till (EU) nr 1303/2013, upprättas så att "utvärderingar utförs för att bedöma programmets verkan, effektivitet och effekter". Utvärderingsteamet ställer sig tveksamt till i vilken grad EU-regelverket ger förutsättningar för detta.

De planerade åtgärderna vad gäller administrativ kapacitet för implementeringen av programmet förefaller rimliga, speciellt mot bakgrund av åtgärderna för att minska den administrativa bördan.

Vad gäller främjandet av jämställdhet och icke-diskriminering hänvisar det operationella programmet till vikten av efterlevnad av diskrimineringslagstiftningen, vilken är viktig att tillförsäkra. Främjande av hållbar utveckling är en mycket viktig svensk politisk målsättning, vilken genomsyrar åtgärderna i programmet.

I tabellen nedan sammanfattas förhandsutvärderarnas ursprungliga rekommendationer, vilka åtgärder som gjorts i programmet utifrån rekommendationerna, utvärderarnas kommentarer kring vidtagna åtgärder samt utvärderarnas slutrekommendationer.

Ämne	Ursprungliga rekommendationer från utvärderarna	Vidtagna korrigeringar av programmet	Utvärderarnas kommentarer	Utvärderarnas slutrekommendationer
SWOT	Punktuppställningar av styrkor, svagheter, hot och möjligheter måste vara kongruenta med analystexten. Analystexten måste utgöra analys och inte bara redogöra för iakttagelser som gjorts. Analysen bör innehålla resonemang om hur styrkorna kan utnyttjas, hur möjligheterna kan tas tillvara, hur svagheter kan bemästras och hur hoten kan adresseras.	Samtliga analysavsnitt har utvecklats och kopplats tydligare samman med identifierade behov (styrkor, svagheter, hot och möjligheter).	Behov som identifierats genom SWOT-analyserna inkluderar behov av att minska fiskets och havsanknutna verksamhetens påverkan på havsekosystem, att anpassa eventuell överkapacitet inom fisket, förbättrad infrastruktur som en följd av införandet av landningsskyldigheten, förstärka möjligheterna framförallt för det småskaliga fisket att stå emot svårigheter som försämring i fiskebeståndet, etc. I programmets stödåtgärder finns åtgärder som var för sig innebär insatser att möta identifierade och specifika behov. Flera av stödåtgärderna är också breda till sin karaktär. Men för att åtgärder som "Kompetensutveckling och informationsinsatser" eller "Partnerskap mellan forskare och fiskare" skall få maximal effekt krävs ett bredare	Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att alla stödåtgärder tillämpas ur ett helhetsperspektiv och bedöms utifrån samspelet ekosystem/ naturresurs/ ekonomisk resurs. Därigenom kan exempelvis ett "miljövänligt" fiske bli en konkurrensfördel i det småskaliga fisket.

			synsätt.	
<i>Programmets relevans och sammanhållning</i>	<p>Förhandsutvärderingen har visat att programmets interventionslogik är rimlig givet de målsättningar som finns i EU-regelverket.</p> <p>Förhandsutvärderingen pekar emellertid på svårigheten att bedöma förväntade resultat då den traditionella resultatkedjemodellen inte alltid är tillämplig eftersom sambandet mellan åtgärd och effekt inte är endimensionellt linjär. Vissa effekter förutsätter att flera åtgärder genomförs samordnat för att maximal effekt ska uppstå, dvs. om en av dessa åtgärder inte genomförs uteblir effekten även av övriga åtgärder. Vidare påpekas också att många av de åtgärder som föreslås är nya i förhållandet till föregående program, varför det empiriska underlaget är begränsat. I utvärderingen har särskilt lyfts fram värdet av att satsa på åtgärder som främjar miljömässig hållbarhet på lång sikt.</p>	<p>Det har varit en ambition att programmet ska finansiera åtgärder som sammantaget kan ge förväntade effekter. Exempelvis stöds inte bara utvecklingen av nya metoder i vattenbruket utan programmet ska också kunna finansiera nya entreprenörers inträde i sektorn och investeringar i ny teknik. För att de resultat som nås i forskningen ska kunna få ett tillämpningsområde och bidra till utvecklingen av det svenska vattenbruket krävs det att satsningar som kan ge den enskilde vattenbruksföretagaren mod att etablera en verksamhet.</p> <p>Det har också varit en utgångspunkt att samtliga åtgärder kopplas till relevanta indikatorer för att, såsom förhandsutvärderaren påpekar, kunna utvärdera programmets effekter.</p>	<p>Det är viktigt att säkerställa att inte något område "faller mellan stolarna" vad gäller koherensen mellan EMFF och Östersjöstrategin, EUBSR.</p>	<p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att Havs- och Vattenmyndigheten, som ansvarar för EUBSR programmets miljöpåverkan, bör vara den myndighet, som har ansvar för att säkerställa samverkan mellan de olika instrumenten och deras tillämpning.</p>
<i>Utvärderingsplan, utveckling och resultatutvärdering</i>	<p>Programmets uppföljnings- och utvärderingsstruktur och de olika indikatorer, som bygger upp</p>	<p>Rekommendationerna om att förtydliga begreppsapparaten och strukturen har beaktats</p>	<p>Den utvärderingsplan som presenterats kan fungera som underlag när det gäller</p>	<p>Rekommendation: Utvärderingsteamet anser att det är mycket viktigt att</p>

	<p>detta, baseras främst på de överenskomna, gemensamma EU-indikatorerna.</p> <p>Utvärderingsteamet rekommenderar att texten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ges en klarare struktur så att det klart framgår hur utgångsläget för programmet kan beskrivas med hjälp av de olika kontextindikatorerna och att de olika stegen i resultatkedjan definieras genom respektive typ av indikator. Även om det för närvarande saknas underlag för att utforma de finansiella målformuleringarna, så bör mål i form av nationella syften (objectives) med programmet definieras, för att uppföljnings- och utvärderingsstrukturen skall få den avsedda strukturen - genomgår en kontroll när det gäller översättning etc. av texten till de gemensamma indikatorerna. I flera fall, vilket framgår ovan, har den engelska och den svenska texten beträffande vad som skall vara samma indikator, fått olika betydelse. <p>Utvärderingsplanen har fått en</p>	<p>genom en reviderad utvärderingsplan. Beträffande kommentarerna om indikatorernas koppling till programmålen så kan konstateras att det inte varit möjligt att bestämma några mål innan programmets budget beslutats. Först efter att havs- och fiskerifondsförordningen antagits kan fördelning av medel till medlemsstaterna ske. Därefter kan nationell medfinansiering bestämmas.</p> <p>Beträffande rekommendationen om behov av effektindikatorer som kan mäta programmets resultat i ett större sammanhang så kan det konstateras att effektindikatorer inte krävs enligt regelverket; kommissionen ska göra effektutvärderingen själv. Utgångspunkten är att det svenska programmet ska följa EU-regelverket och inte ha längre gående nationella regler för uppföljning och utvärdering.</p>	<p>bedömning av vilka åtgärder som vidtagits, men den är inte tillräcklig för bedömningen av resultaten eller effekterna av åtgärderna. Eftersom en åtgärd sällan är ett mål i sig, utan målen avser vilka resultat och effekter dessa åtgärder/aktiviteter avses leda till, är det inte ändamålsenligt att enbart bedöma en åtgärd isolerat, utan den bör sättas i relation till vad som avses uppnås med åtgärden.</p> <p>-----</p> <p>Övervakningssystemet, framtaget av kommissionen, ligger till grund för den årliga genomföranderapporteringen inom programmet. De data som rapporteras här är ett viktigt underlag för utvärderingen. De utvärderingsämnen som presenteras i Bilaga 7 kräver i de flesta fall att ett system för datainsamling och övervakning etableras först.</p>	<p>utvärderingsplanen tydligt identifierar också själva processen för utvärderingen; inte bara ingående komponenter. Processen kan presenteras i form av ett flödesdiagram, där sambandet mellan olika komponenter i utvärderingsprocessen och hur de påverkar varandra samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer klart framkommer.</p> <p>-----</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att klara riktlinjer för datainsamlingen inom övervakningen ges, så att relevanta, av kommissionen specificerade indikatorer, kan tillämpas. Systemet måste preciseras tidigt i processen och detaljerad information om tillämpningen distribueras.</p>
--	--	---	---	---

	<p>påtaglig övervikt när det gäller själva utvärderingsfasen, vilket utvärderingsteamet anser är en brist då en utvärdering måste relateras till uppföljnings- och utvärderingsstrukturen. Utvärderingsplanen bör därför ges tydliga länkar till uppföljnings- och utvärderingsstrukturen så att det klart framgår vad man skall övervaka och utvärdera, mot vilket utgångsläge man skall göra detta och hur man i detta arbete skall använda Utvärderingsplanen.</p> <p>Det nuvarande utkastet till Utvärderingsplan redigeras så att texten blir mer homogen och därmed lättare att använda vid implementeringen. Den redigerade och sannolikt utvidgade planen behöver också troligen en ordlista där man bl.a. kan förklara skillnaden mellan ALF, FLIT, PULF, BLIS och DCF. (Har åtgärdats)</p>			
<p><i>Planerade åtgärder för programimplementeringen</i></p>	<p>Den nödvändiga organisationen för implementeringen av EHFF och den administrativa kapaciteten som behövs för detta synes vara helt tillräcklig.</p>		<p>Den nuvarande presentationen av strukturen för programimplementeringen är inte samlad på ett ställe och ger därför inte en fullständig bild av de förutsättningar som faktiskt</p>	<p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar en komplettering till den text och de illustrationer som redan existerar, för att visa vilka</p>

			finns. En fullständig bild krävs för en väl fungerande implementering av programmet.	uppgifter som ligger på de olika parterna och sambandet mellan dessa. Detta kan ske i ett flödesdiagram, för att exempelvis visa vilket organ som har ansvar för vilken information och vem som rapporterar till vem.
<i>Horisontella teman</i>	<p>Det är väsentligt att man i den svenska tillämpningen av de EU-gemensamma resultats- och utfallsindikatorerna ser till att man rent praktiskt också beaktar jämställhetsaspekter och anti-diskrimineringsfrågor, samt att de insatser som sker under de olika åtgärderna leder till en långsiktigt hållbar utveckling.</p> <p>Det är vidare viktigt att se till att de nationella urvalskriterier som identifieras innehåller sådana som skulle kunna bidra också till jämställdhetsmålet och icke-diskrimineringsmålet, nämligen framför allt åtgärderna om stöd för bildande av producent- och branschorganisationer samt om stöd för LLU.</p>		<p>Det är viktigt att se till att vid tillämpningen av de nationella urvalskriterier som identifieras också sådana som kan bidra till att uppnå jämställdhetsmålet och icke-diskrimineringsmålet ingår. Detta gäller speciellt vid tillämpningen av kriterierna för åtgärder om stöd för bildande av producent- och branschorganisationer samt om stöd för LLU.</p>	<p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att man försäkras sig om att jämställhetsaspekter och icke-diskrimineringsaspekter beaktas vid programimplementeringen. Detta bör kunna visas vid rapportering mot adekvata kriterier.</p>

Del 1: Inledning

1 Bakgrund, syfte och mål

Jordbruksverket har gett Professional Management AB i uppdrag att genomföra en förhandsutvärdering av Havs- och fiskeriprogrammet 2014 – 2020. Uppdraget har genomförts av Gunilla Björklund, Lina Lenefors och Arne Svensson.

Strategisk miljöbedömning ges i en separat miljöbedömningsrapport innehållande analys av programmets miljöeffekter på programnivå och slutsatser om hur rekommendationerna i utkastet till miljöbedömning beaktats.

Landsbygdsdepartementet, numera ingående som en del i nya näringsdepartementet, har huvudansvaret för framtagningen av det nya havs- och fiskeriprogrammet och bestämmer programmets inriktning genom att politiskt prioritera vilka åtgärder som ingår i programmet. Departementet har lett arbetet med framtagningen av programmet genom att bl.a. ge Jordbruksverket i uppdrag att bistå regeringen med tekniskt expertis gällande programskrivningen. Jordbruksverket är den myndighet under departementet som ansvarar för genomförandet av programmet. Jordbruksverket fick under oktober 2012 ett regeringsuppdrag att bilda ett sekretariat för utvärderingarna av landsbygds- och fiskeriprogrammen.

Förhandsutvärderingens huvudsakliga mål är att bidra i framtagandet av ett operativt program, som ligger i linje med både medlemsstatens och EU:s strategiska prioriteringar.

Utvärderingen skall fastställa om identifierade behov inom berörda sektorer och områden tolkats korrekt och om strategi och målsättningar i programmet är relevanta för att möta dessa behov. Utvärderingen ska säkerställa en tydlig interventionslogik, att programmet följer EU:s regelverk, utgår från en korrekt och väl beskriven ursprungssituation, att de föreslagna åtgärderna är relevanta och att förväntade resultat och effekter är realistiska och svarar mot tillgängliga resurser.

2 Uppdragets tids- och arbetsplan

Förhandsutvärderingen har genomförts som en kontinuerlig process parallellt med programskrivningsförloppet. Utvärderingen har följt de riktlinjer som ges i kommissionens handledningsdokument *Guidelines for ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs* (uppdaterad mars 2014).

Utvärderingsprocessen har utgjorts av tre delsteg samt slutrapportering. Utvärderaren har inkommit både med skriftliga kommentarer och rekommendationer och presenterat dessa muntligt inför vart och ett av de tre delstegens slutförande.

Steg 1: SWOT-analys skickades till förhandsutvärderaren den 15 maj 2013. Förhandsutvärderaren lämnade synpunkter på SWOT-analysen till departementet den 30 maj 2013.

Steg 2: Förhandsutvärdering av programmets interventionslogik. Utkast till programdokument samt politiskt prioriteringsdokument (utan finansiell fördelning, angivna mål och indikatorer) skickades till utvärderaren i juni 2013 med leverans av synpunkter till departementet den 2 augusti 2013.

Steg 3: Utvärderingsplan, övervaknings- och utvärderingsstruktur samt förslag på indikatorer för valda åtgärder skickades till förhandsutvärderaren 11 oktober 2013 med leverans av synpunkter till departementet den 8 november 2013.

Steg 4: Förhandsutvärderaren lämnade slutlig återkoppling i form av en separat förhandsutvärderingsrapport och en separat miljöbedömningsrapport (analys av programmets miljöeffekter på programnivå och slutsatser om hur rekommendationerna i utkastet till miljöbedömning beaktats). Underlag, med undantag för budget och mål, överlämnades till utvärderingsteamet i anslutning till planeringsmöte 13 maj 2014. Miljöbedömningsrapporten överlämnades till departementet den 13 juni 2014. Ett rapportutkast till förhandsutvärderingsrapport överlämnades den 29 juni 2014. Departementet skickade det fullständiga, reviderade programdokumentet inkl. angivna mål och finansiell fördelning till förhandsutvärderaren den 19 december 2014. Utvärderingsteamet har överlämnat slutrapport från förhandsutvärderingen till departementet den 1 februari 2015.

3 Organisation och genomförande av Ex-ante utvärderingen - samspel med förvaltande myndighet (Jordbruksverket)

En beslutsgrupp för utvärderingsarbetet har bildats bestående av representanter från Landsbygdsdepartementet, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, samt Arne Svensson Professional Management. All kommunikation kring förhandsutvärderingen, inklusive den strategiska miljöbedömningen, har gått via utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket som därför fungerat som samordnande kontaktlänk mellan utvärderare, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Landsbygdsdepartementet.

Den strategiska miljöbedömningen har genomförts av samma utvärderingsteam som har genomfört övriga delar av utvärderingsarbetet. Några särskilda insatser för samordning av dessa olika delar har därför inte behövts.

Del 2: Ex-Ante utvärderingen

1 SWOT-analysen

SWOT-analysen skall sammanfatta starka och svaga sidor samt möjligheter och hot förknippade med programmets områden. Kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna gällande vad analysen skall baseras på har ändrats som ett resultat av förhandlingarna och skall nu i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) nr 508/2014 utgå från de relevanta unionsprioriteringarna i artikel 6 i denna förordning.

SWOT-analysen skall ge en bild av förutsättningarna att tillfredsställa de behov som finns för att kunna genomföra de för Sverige relevanta åtgärderna inom ramen för unionsprioriteringarna:

- UP1. Främjande av ett hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske.
- UP2. Främjande av ett hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat vattenbruk
- UP3. Främja genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken
- UP4. Ökad sysselsättning och ökad territoriell sammanhållning
- UP5. Främja saluföring och beredning
- UP6. Främja genomförandet av den integrerade havspolitik

SWOT-analysen i sig ger alltså ingen fullständig behovsprövning, men i de olika avsnitten identifieras behov som kan finnas utifrån olika perspektiv och som är grunden till styrkorna, svagheter och hoten men också möjligheterna under de sex unionsprioriteringsområdena. Det är dessa behov som man mot bakgrund av den svenska förhandlingslinjen och politiken bör sträva efter att tillfredsställa genom insatser bland annat från fonden.

1.1 Utvärderarnas kommentarer

Den i det slutliga skedet mer genomarbetade SWOT-analysen, som innehåller analyser för vart och ett av de sex unionsprioriteringsområdena, har resulterat i ett underlag ur vilket det funnits förutsättningar att identifiera både möjligheter att minimera negativ påverkan och att tillfredsställa de specifika behov som identifierats under varje unionsprioritet. För att kunna göra en bedömning huruvida det finns förutsättningar att tillfredsställa dessa analyserade behov baserade i den svenska havs- och fiskeriprogrammet, presenteras i programmet kontextindikatorer som tillämpas för att visa utgångsläget vad gäller relevanta faktorer relaterade till de olika unionsprioriteringarna. Baserat på resultaten från de olika SWOT-analyserna och värden som fås genom tillämpning av kontextindikatorerna kan man kartlägga aktuella behov.

SWOT-analyserna ger också förutsättningar att bedöma överensstämmelse med andra relevanta strategier som kan bidra till att möta identifierade behov. Här har man speciellt identifierat den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket, med utvecklingen mot god miljöstatus genom utarbetande och genomförande av ramdirektivet om en marin strategi, samt "speciella behov avseende sysselsättning, miljö, begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt innovationsfrämjande". Urvalet av dessa speciella strategier har emellertid inte motiverats. Utvärderarna saknar i detta sammanhang en bedömning av överensstämmelse mot god miljöstatus genom genomförandet av EUs ramdirektiv för vatten. Detta ramdirektiv för sötvattenfrågor reglerar relevanta aspekter i denna miljö och är bestämmande när det gäller vattenkvantitets- och vattenkvalitetsfrågor av betydelse för insjöfisket men också för kustnära områden. Det reglerar också relaterade frågor av betydelse ur sysselsättnings- och konkurrentsynpunkt såväl som miljösynpunkt och möjligheter till ett hållbart resursutnyttjande i gränsområdet till havet. Ramdirektivet för vatten finns specifikt omnämnt som viktigt att säkerställa kopplingar till i partnerskapsöverenskommelsen (avsnitt 1.1.1).

Utvärderingsteamet poängterar vikten av att lägga ett bredare helhetsperspektiv, ur ett åtgärds perspektiv men också i vikten av att koppla havsrelaterade fiskefrågor med insjörelaterade och påverkan på landområden som får effekter på sjöar, floder och hav.

2 Strategi och struktur för det Operativa Programmet

2.1 Bidrag till Europa 2020-strategin

Europa 2020-strategin har fem övergripande mål: mål för sysselsättning, forskning och utveckling, utbildning, social sammanhållning, samt klimat och energi. Inom ramen för Europa 2020-strategin har medlemsstaterna också satt upp nationella mål där de svenska innebär preciseringar till svenska förhållanden inom de fem målområdena.

Flera av de i Havs- och fiskeriprogrammet presenterade prioriterade åtgärderna kommer att kunna bidra till det svenska nationella sysselsättningsmålet inom Europa 2020-strategin. "Miljömålet" inom strategin, det svenska såväl som inom det övergripande EU-målet, är koncentrerat till klimat- och energiområdet. Stöd till "energikartläggning av fiskefartyg" och "investeringar för energieffektivare fiskefartyg" är emellertid åtgärder som har valts bort med goda motiveringar¹. Ingen av stödåtgärderna i EHFF-programmet kan sägas bidra till att uppfylla "Miljömålet" i Europa 2020-strategin. Stödåtgärderna i EHFF-programmet kan heller inte direkt anses bidra till måluppfyllelse vad gäller något av de övriga övergripande eller nationella målen inom Europa 2020-strategin.

2.2 Bidrag till genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken

De övergripande styrande förordningarna Gemensamma Fiskeripolitiken (GFP) och Europeiska Havs- och Fiskerifonden (EHFF) trädde i kraft 1 januari 2014, respektive 15 maj 2014. Den nya GFP avser att återställa fiskebestånden till hållbara nivåer, stoppa resursförstörande fiskemetoder och skapa nya möjligheter till jobb och tillväxt i kustområdena genom att införa landningsskyldighet, ge näringen större ansvar och decentralisera besluten, prioritera vattenbruk och stödja småskaligt fiske. Genom GFP avser EU verka för att åstadkomma hållbara fiskebestånd senast 2020 och anpassa fiskeflottorna till fiskeresursen. Den integrerade havspolitikerna, IMP, skall samordna de specifika havspolitikområdena, inklusive olika verksamheter med anknytning till havet. Den sjätte unionsprioriteringen syftar direkt på att främja IMPs genomförande genom genomförande av stödåtgärder specificerade för ändamålet.

Val av stödåtgärder i EHFF-programmet bygger på regeringens slutsatser både gällande behov som utpekats i SWOT-analyserna och på förslagen i det tekniska underlaget, TUFF. Flera av åtgärderna har en utformning som gör att de direkt avser bidra till GFP och också till IMP. I regel nås en högre effektivitet vid mer riktade åtgärder, men det finns en risk med snäva åtgärder som låser fast medel, vilket kan resultera i åtgärder som inte motsvarar framtida behov under programperioden. Den slutliga formuleringen av stödåtgärderna är dock tillräckligt vid och sådana risker har därmed minimerats. Förhandsutvärderingsteamet vill dock poängtera vikten av flexibilitet vid prioriteringen mellan olika åtgärder.

¹ Enligt departementspromemoria L2013/1051/JFS är stöd för energikartläggning olämpligt, dels då det finns andra befintliga styrmedel, dels då stöd till investeringar för energieffektivare fiskefartyg inte kopplar till målet att minska överkapaciteten i flottan och därmed åstadkomma ett uthålligt fiske.

2.3 Överensstämelsen med CSF, partnerskapöverenskommelsen, landsspecifika rekommendationerna och andra relevanta instrument

Det Gemensamma Strategiska Ramverket, CSF, gäller för EU:s struktur- och investeringsfonder d.v.s. den Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskefonden (EHFF). CSF är bunden till Europa 2020-strategin och dess mål, som här definieras som åtgärder som finansieras via struktur- och investeringsfonderna. CSFs övergripande principer är jämställdhet och icke-diskriminering samt hållbar utveckling, som baserar sig på EU:s miljölagstiftning. Under CSF finns 11 tematiska mål. Av dessa är det tematiska mål nr 3 (rörande att öka konkurrenskraften hos SMF inom fiske och vattenbruket), mål nr 4 (att stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer), mål nr 6 (att bevara och skydda miljön och främja ett effektivt resursutnyttjande), och mål nr 8 (att främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet) tematiska mål som är aktuella mål för EHFF. Av dessa är de tematiska målen 3, 6 och 8 de mål där de svenska satsningarna från EHFF är speciellt inriktade, de svenska tematiska målen. Utvärderingsteamet anser därför att överensstämelsen med CSF är god.

CSF och de landsspecifika rekommendationerna skall fungera som bas för partnerskapsöverenskommelsen mellan medlemstater och EU-kommissionen. Den svenska partnerskapsöverenskommelsen antogs av regeringen 10 april 2014 och skickades då till kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen lägger grunden till förbättrad samordning mellan de fyra ESI-fonderna och undviker överlappning dem emellan, i syfte att nå ett mer effektivt programgenomförande och ett sammantaget bättre utfall av insatserna. Överenskommelsen innehåller de övergripande svenska prioriteringarna 2014–2020 för att uppnå målsättningarna i EU 2020-strategin. Dessa målsättningar omsätts i de operativa programmen för respektive fond. Utvärderingsteamet anser därför att det råder god överensstämmelse mellan EHFF och partnerskapsöverenskommelsen såväl som landsspecifika rekommendationerna. Partnerskapsöverenskommelsen borgar också för samordningen mellan ESI-fonderna, vilket är väl beskrivet i Havs- och fiskeriprogrammet.

I skrivningarna till "Sveriges nationella reformprogram 2013, Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla" påpekas att Östersjöstrategin, antagen 2009, "fördjupar samarbetet för att minska näringsbelastningen, miljöanpassa sjöfarten och att förhindra spridningen av farliga ämnen". De i det Operativa Programmet till EHFF valda fiskerelaterade bevarandeåtgärderna i enlighet med havsmiljödirektivet (stödåtgärder i enlighet med unionsprioritering 6) syftar till att stödja insatser för att minska fiskets och havsanknutna verksameters negativa effekter på havsmiljön, vilket enligt förhandsutvärderingsteamets uppfattning torde inbegripa åtgärder i linje med havsmiljödirektivet såväl som EU:s Östersjöstrategi, EUBSR.

2.4 Programmets interventionslogik

Stöd från struktur- och investeringsfonderna (havs- och fiskerifonden, landsbygdsfonden, regionalfonden och socialfonden) utgår från en interventionslogik som innebär att alla åtgärder som kan få stöd ska ha en önskad effekt. Interventionslogiken ska således vara utformad så att varje åtgärd kopplas till utpekade unionsprioriteringar för fonden, vilka i sin tur ska korrespondera med tematiska mål i den fondgemensamma förordningen.

Då medlemsstaterna har olika förutsättningar och olika behov, ska varje medlemsstat peka ut vilka tematiska mål som är relevanta och ange hur dessa kopplar till unionsprioriteringarna för havs- och fiskerifonden. Sverige har här angivit de tematiska målen 3, 6 och 8 som de som är relevanta när det gäller de svenska insatserna under havs- och fiskeriprogrammet. Svenska stödåtgärder som svarar mot dessa tematiska mål kopplar huvudsakligen till unionsprioriteringarna 1, 2 och 4.

Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har i det tekniska underlaget betonat att antalet åtgärder måste minska för att bättre resultat och mer värde för pengarna ska kunna åstadkommas. Detta återspeglas också i det Operativa Programmet. Bedömningen av vilka åtgärder som bör tas in i programmet är enligt förhandsutvärderingsteamet väl underbyggd av praktiska och ekonomiska argument samt är väl definierade under de 6 unionsprioriteringarna. Många av de åtgärder och insatser som föreslås är dock nya för programmet, varför det empiriska underlaget är begränsat och ett resultat mindre lätt att bedöma.

2.5 Föreslagna stödformer

”De europeiska struktur- och investeringsfonderna ska användas för stöd i form av bidrag, priser, återbetalningspliktigt stöd och finansieringsinstrument, eller en kombination därav” enligt CPR artikel 66. Den i Havs- och fiskeriprogrammet angivna stödformen är stöd i form av bidrag, men där en viss procentsats, som varierar beroende på för vilken stödåtgärd som stödet sökes, samt vem som söker. Andelen av kostnaderna som den sökande inte får bidrag för skall utgöras av privat finansiering. Storleken på stödet för de olika åtgärderna beror också på vem som söker men ingen del av stödet är återbetalningspliktigt.

Det bidrag som betalas som stöd utgör av en viss procent EU-medel, i de flesta fall 60 % och resterande del svenska offentliga medel. Procentsatserna är fastställda i enlighet med bestämmelserna i Artikel 94 i förordningen (EU) nr 508/2014. Bidragens former och procentsatser för de olika stödåtgärderna redovisas i det operativa programmets Bilaga 5.

2.6 Hur de i det Operativa Programmet valda åtgärderna kan förväntas bidra till att uppnå målen

Det urval av stödåtgärder som gjorts i det svenska Havs- och fiskeriprogrammet, redovisade i Bilaga 5, avser, enligt texten i bilagan att bidra till målen specificerade i EUs unionsprioriteringar, inklusive vad som preciserats i de ’specifika mål’ som är uppställda under de olika unionsprioriteringarna i Artikel 6 i förordningen (EU) nr 508/2014 om EHFF, samt till de tematiska målen 3, 6 och 8 i förordningen (EU) nr 1303/2013.

Karaktären på åtgärder som avses syfta till att uppnå de ”specifika målen” under unionsprioriteringarna, såväl som de tre svenska tematiska målen inom CSF. Utvecklingen för framtagandet av åtgärdsprogrammet har från ett tidigt stadium i arbetet visat en tydlig inriktning mot en sådan åtgärdsfördelning. Nu har dock åtgärder som stimulerar en miljömässigt hållbar havs- och vattenmiljö har fått ett tydligare fokus. Detta är givetvis något som klart samstämmer med behovet av ett stringent områdesskydd, vilket betonas både i havsmiljödirektivet och i den gemensamma fiskeripolitiken. Åtgärder där den samhällsekonomiska och den miljömässiga nyttan bedöms vara betydande, men där det finns få incitament för enskilda aktörer att bekosta insatser, är ett annat område där stödåtgärder kan vara viktiga. Exempel här är åtgärder som kan resultera i vitalisering av mindre, fiskeberoende samhällen, exempelvis åtgärder inom områdena under Lokalt ledd utveckling, LLU.

Om man jämför föreslagna åtgärder för genomförande i jordbruksverkets och havs- och vattenmyndighetens tekniska underlag, TUFF, med åtgärderna i Operativa programmet (inklusive detaljer för programmets stödåtgärder som finns preciserade i Bilaga 5 till det Operativa programmet) har man i det senare klart definierat kopplingarna vad gäller utvecklingen av de skyddade områdena till skydd och återställande av biologisk mångfald i vattenmiljöer och de

akvatiska ekosystemen (art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och havsmiljödirektivet) och till fiskerelaterade bevarande åtgärder enligt havsmiljödirektivet ('Bevarandeprojekt – återställa akvatisk mångfald' och 'Bevarandeprojekt – skyddade områden'). Preciseringsarna vad gäller den rättsliga grunden och relevant unionsprioritering, samt de motiv för de åtgärder som anges för de angivna stödåtgärderna i Bilaga 5, ger klara förutsättningar för respektive fall. Åtgärdsbeskrivningarna för de olika stödåtgärderna ringar väl in typen av åtgärder som kan få stöd, samt motiveringar för detta. Dessa motiveringar är tillräckligt detaljerade för att ge möjlighet att med någorlunda stor säkerhet bedöma effekterna av åtgärderna, vilka förefaller ge möjligheter för god överensstämmelse.

2.7 Bedömning av om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål

Allokeringen av budgetresurser har huvudsakligen motiverats i beskrivningen av resultatramen. Här är utfallsindikatorer och ekonomiska indikatorer redovisade per delmål år 2018 och mål år 2023 för varje unionsprioritering. Budgetallokeringen på de olika unionsprioriteringarna styrs av de aktivitetsindikatorer som valts ut under respektive specifika mål och de tematiska mål som utvalda åtgärder bidrar till. Motiveringen för aktivitetsindikatorerna är huvudsakligen ett resultat av den behovsanalys som skett i de SWOT-analys som gjorts. Detta innebär att det bör finnas ett klart samband mellan budgetallokering till de olika unionsprioriteringsområdena och innehållet i den narrativa beskrivning som presenterats i tabell 3.3 "Relevanta åtgärder och aktivitetsindikatorer" för de specifika målen under de 6 unionsprioriteringarna.

I tabellerna 7.1 och 7.2 har resursallokering redovisats direkt per unionsprioritering inom resultatramen i enlighet med kommissionens riktlinjer. Den resursallokering som görs för unionsprioriteringarna har beräknats utifrån urvalet av åtgärder under unionsprioriteringarna och utfallsindikatorerna har valts ut enligt kommissionens riktlinjer. Aktivitetsindikatorer och delmål har valts ut i enlighet med bestämmelser i partnerskapsöverenskommelsen. För beräkningen av hur stor andel av budgeten för en unionsprioritering som skall allokeras för delmålet under denna unionsprioritering har man använt en jämförande analys med åtgärder under EHFF. Metoden finns redovisad i tabell 7.2 och bör ge så tillförlitliga och användbara värden som går att uppnå på detta stadium. Resultatet i samband med uppföljningen av delmålet 2018 kommer att visa tillförlitligheten i beräkningarna. Tabell 8.2 ger en bild av allokeringen av EHFF-bidrag och nationell medfinansiering per unionsprioritering - under unionsprioritering 3 nedbrutet på resurser för datainsamling respektive för övervakning. För unionsprioritering 5 är det endast delar av åtgärderna som avses finansieras via EHFF. Vidare avses en del EHFF-resurser bidra till finansiering av tekniskt stöd. Bilaga 5 anger för varje stödåtgärd hur stor andel av ett projekts eller en investerings stödberättigade kostnader som stödet kan uppgå till, samt vad som är stödberättigade kostnader. Däremot finns inte någon bedömning av budgetallokering per stödåtgärd, främst då kostnaderna där kan variera betydligt.

De unionsprioriteringar till vilka den största andelen EHFF-resurser kommer att allokeras är prioriteringarna 1, 2 och 3. Till Unionsprioritering 1 "Främjande av miljömässigt hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske" allokeras nästan dubbelt så mycket resurser som till Unionsprioritering 2 "Främjande av miljömässigt hållbart, resurseffektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat vattenbruk", detta då vattenbruket fortfarande bedrivs i betydligt blygsammare skala än fisket. För prioritering 3 "Främjande av genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken" bedöms kostnaderna för övervakning och kontroll att kräva mest resurser. Av de 6 unionsprioriteringsområdena beräknas också åtgärderna till stöd för att uppnå målen inom unionsprioritering 3, speciellt stöd för övervakning, kontroll och tillsyn finansieras huvudsakligen med resurser via EHFF (90 % av de totala resurserna för detta ändamål).

Eftersom budgeteringen för att möta kostnader för övervakning, kontroll och tillsyn och tillhörande administrativa kostnader ofta överväger, kan man givetvis säga att resursfördelningen avser möta de viktigaste behoven även om det inte går att i detalj identifiera dessa behov. Det är dock rimligt att på en mer övergripande nivå tro att detta kan fungera.

Däremot är det omöjligt att med någon säkerhet för närvarande bedöma huruvida mer resurser allokerats till att möta mer strategiska mål som kan få större betydelse. Detta såväl som frågan huruvida insatserna kan bedömas vara kostnadseffektiva och i vad mån resurser från andra källor kommer att användas är frågor som bör belysas mer i detalj vid första rapporteringstillfället.

2.8 Bedömning av bestämmelserna för LLU

Det Operativa Programmet visar att lokalt ledd utveckling genomförs i Sverige inom alla ESI-fonder, med Jordbruksverket som förvaltande myndighet. Regeringens val av åtgärder med avseende på Lokalt ledd Utveckling (LLU) i fiskeområden styrs i hög grad av de möjligheter som ges i EHFF-förordningen under "Title V Measures financed under shared management, Chapter III: Sustainable development of fisheries areas" (artikel 58-67). Då LLU omfattar såväl fiske som andra relaterade verksamheter bör verksamheter som gynnar en hållbar utveckling i lokalt avgränsade områden med betydande verksamhet inom fisket och/eller vattenbruket kunna komma ifråga för stöd.

Den svenska strategin för LLU inom havs- och fiskeriområdet, utvecklad i enlighet med artikel 60 i förordning (EU) nr 508/2014, erbjuder finansiella verktyg till lokala aktörer att utveckla lokala verksamheter inklusive fiske, som kan gynna en hållbar utveckling i avgränsade områden, bland annat genom tillämpning av "leadermetoden". Ett viktigt argument för detta är att en fondgemensam strategi för ett lokalt utvecklingsområde underlättar att samordna och driva arbetet i programmen åt samma håll och alltså motverkar divergens. Förhandsutvärderingsteamet ser också detta som i hög grad relevant.

I enlighet med artikel 18.1 h i förordningen (EU) nr 508/2014 pågår för närvarande en process för urval av de lokalt ledda utvecklingsstrategier med tillhörande projekt som avses få del av budgeten. Det Operativa Programmet pekar på att det i görligaste mån bör vara en fondgemensam strategi för ett lokalt utvecklingsområde som omfattar flera fonder, men att både fondgemensamma och separata lokala utvecklingsstrategier är möjliga. Man har givetvis utarbetat urvalskriterier för urval av strategier som skall premieras. Det Operativa Programmet indikerar punkter som avses styra ett sådant urval, men de i OP presenterade punkterna visar inte på vilka typer eller kategorier av urvalskriterier som skall styra. Det Operativa Programmet identifierar inte heller någon typ av prioritering vid tillämpningen av dessa kriterier. Under 'principer för budgetfördelning' anges att ansökningarna skall rankas samt att "kvalitativt bra strategier ska premieras", men det framgår inte hur en sådan ranking skall ske. Förhandsutvärderingsteamet förutsätter att sådana uppgifter presenterats i samband med inbjudan till ansökan.

I redogörelsen för 'rollfördelning mellan fiskets lokala aktionsgrupper (LAG), den förvaltande myndigheten och det utsedda organet vad gäller alla uppgifter som avser genomförandet av den lokalt ledda utvecklingsstrategin' (avsnitt 5.1.4 i det Operativa Programmet) finns LAGs roll och ansvar någorlunda väl definierat. Däremot saknas ännu beskrivning av Jordbruksverkets funktion och roll såsom förvaltande myndighet – frånsatt att verket skall "fullfölja den assisterande myndighetens uppgifter". Och vilket 'det utsedda organet' är och vilken roll och funktion det skall ha är över huvud taget inte beskrivet, vare sig i texten eller i Figur 2 i Bilaga 7 'Organisationsstruktur, lokalt ledd utveckling'. Förhandsutvärderingen förutsätter att dessa uppgifter också presenterats i informationsmaterial i samband med inbjudan till ansökan. Uppgifter ska enligt uppgift kompletteras i det Operativa Programmet.

✓ **Den Gemensamma fiskeripolitiken, GFP**

Den tidigare fiskeripolitiken inom EU gav inte tillräckliga förutsättningar för att uppnå målen om miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske. Den nya GFP avser att återställa fiskebeståndet till hållbara nivåer, stoppa resursförstörande fiskemetoder och anpassa fiskeflottorna till fiskeresursen och därmed verka för att åstadkomma hållbara fiskebestånd och samtidigt skapa nya möjligheter till jobb och tillväxt. Det finns därmed ett högt mått av relevans vad gäller förutsättningarna i efterlevnad mellan GFP och EHFF.

Extern samstämmighet visavi

✓ **Fiskeripolitiken**

Den svenska fiskeripolitiken styrs av den gemensamma fiskeripolitiken, GFP, vilket innebär att målsättningen är densamma. Fiskeripolitiken reglerar alla aspekter av fisket, från havet till konsumenten. Eftersom en av de viktigaste målsättningarna är att nå balans mellan flottans kapacitet och tillgången på fisk, för att säkerställa ett långsiktigt hållbart resursutnyttjande, är det de åtgärder, vilka reglerar detta och delvis kommer att finansieras genom EHFF i Sverige, som är särskilt viktiga att kontrollera för att behålla koherens med fiskeripolitiken.

✓ **Partnerskapsöverenskommelsen**

Partnerskapsöverenskommelsen beskriver Sveriges prioriteringar inom ramen för samtliga Europeiska struktur- och investeringsfonder inklusive EHFF. Den syftar till förbättrad samordning mellan fonderna och undviker överlappning mellan dem. För att säkerställa att fonderna nyttjas på bästa sätt har Sverige valt att fokusera på främjande av konkurrenskraft, kunskap och innovation, förstärka hållbart och effektivt resursutnyttjande och att öka sysselsättning, d v s de tematiska målen 3, 6 och 8, vilket har starka kopplingar till EU 2020-målen. I partnerskapsöverenskommelsen finns specifikt noterat att "en förutsättning för att åstadkomma en hållbar utveckling av havsmiljön och ett hållbart nyttjande av dess resurser är att säkerställa kopplingar mellan ramdirektivet för vatten, EUs strategi för Östersjöregionen, havsmiljödirektivet och den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken" (Partnerskapsöverenskommelsen, avsnitt 1.1.1 "Förstärka hållbart nyttjande av resurser för en hållbar tillväxt"). De tematiska valda målen för Sverige i partnerskapsöverenskommelsen (mål 3 'att öka konkurrenskraften hos SMF inom fiske och vattenbruk', mål 6 'att bevara och skydda miljön och främja ett effektivt resursutnyttjande' och mål 8 'att främja hållbar och kvalitativ sysselsättning och arbetskraftens rörlighet') är målsättningar, där en hållbar utveckling av havsmiljön med stöd av EHFF är ytterst väsentlig, varför de svenska kontrollmyndigheterna är viktiga för säkra koherensen vid tillämpningen av de olika instrumenten.

✓ **Havsmiljödirektivet**

Havsmiljödirektivet, i Sverige havsmiljöförordningen, är del av svensk lagstiftning sedan 2010. Det överlappar med EUs vattendirektiv i kustzonen och har som mål att Östersjön och Nordsjön skall ha god miljöstatus. De nya miljö kvalitetsnormerna från 2012 har tagits fram för att möta belastningen från fisket, men också belastningar från övergödning, miljögifter, främmande arter, fysisk störning på botten och marint skräp. Som framgår ovan har man i partnerskapsöverenskommelsen noterat att man är väl medveten om vikten av att säkerställa kopplingarna mellan de olika instrumenten.

✓ **Östersjöstrategin**

Östersjöstrategin, EUBSR, syftar till att adressera följande utmaningar: en miljömässigt hållbar region, en region i tillväxt, en tillgänglig och attraktiv region, och en trygg och säker region. Man

ser strategin som en plattform för att bättre sammankoppla regionens behov med lämpliga tillgängliga resurser genom samordning av politikområden och finansieringskällor.

När det gäller att säkerställa koherensen mellan ovanstående instrument och EHFF finns i Partnerskapsöverenskommelsen noterat vikten av kopplingar mellan instrumenten och deras tillämpning. Här finns, precis som när det gäller ESI-fonderna och deras tillämpning, klara behov av att säkerställa att det inte sker överlappningar vid tillämpningen av de olika instrumenten. Men det är också viktigt att säkerställa att inte något område "faller mellan stolarna". Havs- och vattenmyndigheten, som är tillsynsmyndighet och ansvarar för att följa programmets miljöpåverkan, bör enligt förhandsutvärderingsteamet vara den myndighet som tillser att samverkan mellan de olika instrumenten och deras tillämpning blir koherent och heltäckande.

Intern samstämmighet

✓ *Mellan föreslagna åtgärder – synergieffekter:*

Intern samstämmighet mellan de föreslagna åtgärderna i havs- och fiskeprogrammet har framför allt säkrats genom den lösning som har tagits fram för att främja det småskaliga fisket och adressera de problem som är förknippade med utvecklingen av detta och av vattenbruket. Ett annat till detta kopplat område som ger mycket goda förutsättningar för synergieffekter är åtgärderna under 'Lokalt ledd utveckling (LLU)' i fiskeområden, som innebär satsningar på sysselsättning och territoriell sammanhållning samtidigt som de avser kunna främja fiskesamhällets roll i den lokala utvecklingen samtidigt som verksamheten avser bidra till utveckling av miljövärden och ekologiska förutsättningar.

Synergieffekter med Landsbygdsfonden visas kanske mest inom utvecklingen av åtgärder för den lokalt ledda utvecklingen, LLU, då dessa åtgärder ofta syftar till att diversifiera (även denna åtgärd bör ge synergieffekter med landsbygdsfonden) den inkomstbringande verksamheten. Landsbygdsprogrammet kan också länka till miljömålet, där landsbygdsfonden kan användas för att minska växtnäringsläckaget från jordbruket till vattendrag, sjöar och hav. Detta kan sedan i sin tur bidra till de bevarandeåtgärder som stöds av EHFF.

3 Bedömning av åtgärder för övervakning av det Operativa Programmets utveckling och resultat

3.1 Kvantifierade målvärden för indikatorer

Havs- och fiskeriprogrammets genomförande och resultat ska visas med hjälp av redovisning enligt ett antal indikatorer. Indikatorerna delas in i grupper med olika syften och ska identifiera utvecklingen i skilda delar av programverksamheten. För att det ska bli lättare att jämföra olika länders program och förbättra sammanställningar på EU-nivå ska det finnas EU-gemensamma programindikatorer Dessa finns specificerade i den delegerade akten Guidance Fiche No 3 "Common Indicators in the EMFF. 23/2/2014". Data avseende sådana gemensamma indikatorer måste samtliga länder samla in och redovisa på ett liknande sätt. Enskilda länder har sedan möjlighet att komplettera de gemensamma indikatorerna med indikatorer som de anser vara relevanta för att visa utvecklingen vid genomförandet av sitt nationella program.

De indikatorer som finns presenterade i Havs- och fiskeriprogrammet avsnittet 3.2 "Specifika mål och resultatindikatorer" följer de mallar som är angivna i den delegerade akten Guidance Fiche No 3 för de gemensamma indikatorerna när det gäller specifika mål, och resultatindikatorer för att indikera ett aktuellt resultat i förhållande till målet. Redovisningen sker för var och en av de 6 unionsprioriteringarna och de specifika målen under dessa. Måttenheten här varierar beroende på karaktären på vad man avser mäta resultatet på och målvärdena förefaller mycket rimliga.

Tabellen i avsnitt 3.3 "Relevanta åtgärder och aktivitetsindikatorer", också i enlighet med Guidance Fiche No 3, beskriver förhållandet vad gäller relevanta åtgärder och aktivitetsindikatorer, också för de specifika målen inom var och en av de sex unionsprioriteringarna. En särskild kolumn redovisar också vilket av de tematiska målen den utvalda åtgärden bidrar till. I denna tabell finns också preciserat motiveringen bakom kombinationen av EHFF-åtgärder, vilket ger en påtaglig styrka. Svagheten i denna sammanställning är att den angivna måttenheten är antalet projekt, vilket ger en vag bild. Ingenstans finns angivet någon storlek på de aktuella projekten, varför aktivitetsgraden kan bli svår att precisera.

Kontextindikatorerna, som anger utgångsläget för ett antal faktorer relaterade till de sex unionsprioriteringarna är presenterade i tabell i avsnitt 2.2. Dessa indikatorer kan givetvis inte ge ett ursprungsvärde för något som sedan redovisas i aktivitets- eller resultatindikatorer. Istället avser den sammanlagda bilden av vad som indikeras med kontextindikatorerna att visa ursprungssituationen som helhet. Texten hade tjänat på lite klarare referenser när det gäller detta.

Vad gäller om de kvantifierade målvärdena för indikatorerna är realistiska i förhållande till det planerade stödet från EHFF så är det, speciellt när det gäller målvärdena för aktivitetsindikatorerna svårt att ge ett entydigt svar då de endast är preciserade i antal projekt. Här måste därför poängteras vikten av att verkligen se till att de projekt som får stöd är kostnadseffektiva och ger maximalt utbyte för det ekonomiska stödet.

Resultatindikatorerna och vad de avser mäta finns enligt ovan identifierade i avsnitt 3.2 under de specifika målen inom varje Unionsprioritering. För varje resultatindikator finns också målvärdet för 2023 presenterat. De utfallsindikatorer som presenterats har kopplats mot resultatramarna där de har valts ut enligt kommissionens riktlinjer och uppfyller kravet om att omfatta mer än 50 procent av den finansiella allokeringen inom respektive unionsprioritering. Detta innebär att resultatramen kommer att styra ramverket för utfallsindikatorerna även om man i beskrivningen av resultatramen också angivit delmål (för 2018) och mål (för 2023) för de olika indikatorerna.

3.2 Delmålen lämplighet för resultatramen

De milstolpar som används under resultatramverket är delmålet för 2018 och det angivna slutmålet 2023, d v s en utvärdering efter ca halva tiden samt en slututvärdering. Värdet när det gäller antal projekt/godkända strategier/aktörer som erhållit stöd, d v s det åsatta värdet för de olika utfallsindikatorerna år 2018 är dock oftast lägre än hälften av det man förväntar sig uppnå år 2023. Detta återspeglas givetvis också i värdet när det gäller den ekonomiska indikatorn. En viktig anledning till de generella skillnaderna mellan 'antalet projekt' relaterade till utfallsindikatorerna 2018 och 2023 är att aktörerna för att få ett projekt godkänt för finansiering i ett tidigt skede sannolikt måste lägga ner mer tid på att förbereda ett acceptabelt projekt, speciellt om det ligger inom ett område där det tidigare inte finns så mycket erfarenhet. Inom områden där det redan tidigare finns erfarenheter är skillnaden mellan antalet projekt mindre. Det är dock svårt att bedöma huruvida det angivna antalet projekt vid de två milstolparna för de olika utfallsindikatorerna kan anses vara korrekta uppskattningar. Detta beror givetvis på karaktären på de godkända projekten i de olika fallen.

3.3 Förslaget övervaknings- och utvärderingssystem

"Övervaknings- och utvärderingssystem för havs- och fiskeriprogrammet" presenteras i flera delar. Dels identifieras schematiskt övervakningsstrukturen i Figur 5 i Bilaga 7, dels finns en beskrivning av de IT-relaterade system som avses användas för datainsamlingen för de olika stegen i övervakningsprocessen i kapitel 11.2 och dels finns en sammansättning av Övervakningskommittéen i kapitel 11.3. Denna presentation följer dock den grundläggande mallen i CPR.

Övervakning är ett viktigt arbete för att garantera att implementeringen sker helt enligt intentionerna. Underlaget för övervakningen är också av grundläggande betydelse för själva utvärderingen. I den delegerade akten om 'Innehåll och konstruktion av det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet' (Guidance Fiche No 10, 12/07/2013) relevant för Artikel 108.1 och 109 i EHFF förordningen, framgår de grundkrav vad gäller förutsättningar för att

- ✓ genomföra *utvärdering* – enligt krav specificerade i artikel 49 i CPR
- ✓ genomföra nödvändiga steg i *övervakning* – enligt krav specificerade i artikel 47.2 i CPR – som skall inkludera datainsamling och möjlighet att mäta utfall mot mål presenterade i utvärderingsplanen;
- ✓ *rapportering* där krav på innehåll och former finns specificerade i artikel 44 i CPR. I texten i Guidance Fiche No 10 betonas här vikten av god övervakningsprocedur och formell utvärdering som grund för detta.

I delkapitel 11.2 "Redogörelse för övervaknings- och utvärderingssystemen" av det operativa programmet finns beskrivningar över de olika system som finns för insamlingen av olika typer av data, vilket är viktiga förutsättningar för övervakning och utvärdering. Det är också viktigt att veta hur de olika systemen kan användas och vilken typ av material som kan samlas in, att man med hjälp av rapportering och uppföljningssystemet BLIS kan ta fram 'underlag för prognoser, genomföranderapporter, rapporteringar till övervakningskommittén' etc. genom att sammanföra information från olika register, mm, att man med hjälp av indikator- och budgetsystemet PULF kan hantera en eventuell förändring av antingen budget eller målvärden för resultatindikatorerna. Dessa uppgifter är viktiga men de utgör bara en beskrivning av de instrument som behövs för att kunna beskriva hur strukturen för övervakning och utvärdering skall kunna användas.

Målen för det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet ska enligt Artikel 108 i EHFF vara följande:

- a) "att visa landvinningar och framsteg inom den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna 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 havspolitikerna mer målinriktat;
- c) att stödja en gemensam kunskapsprocess i samband med övervakning och utvärdering; och
- d) att tillhandahålla solida, faktabaserade utvärderingar av EHFF:s insatser, vilka kan användas i beslutsprocessen."

De årliga genomföranderapporterna måste bygga på en övervakningsstruktur, som gör en utvärdering möjlig. De olika momenten i en sådan finns till stor del i det befintliga materialet, men själva strukturen finns endast som en schematisk bild i Figur 5, Bilaga 7. I det Operativa Programmet finns beskrivningar över datainsamlingsåtgärder, metoder, hantering, användning och förvaltning inom datainsamling. Beskrivningarna här är också huvudsakligen inriktade på insamlingen av data och mindre på hur data skall kunna användas, exempelvis för dokumentation för analys i samband med övervakning och utvärdering. Här beskrivs således huvudsakligen tillgängliga instrument och inte hur dessa skall användas vid tillämpningen av det föreslagna systemet för övervakning och utvärdering. En narrativ text till bilden över övervakningsstrukturen, som nu finns i Bilaga 7, bör finnas och innehålla en beskrivning över processen för övervakning, ingående aktörer och deras uppgifter, tillgängliga 'instrument', samt en beskrivning över hur övervakningen skall gå till och rapporteras med stöd av dessa komponenter för att systemet skall kunna bidra till att uppnå målen preciserade i Artikel 108 i EHFF.

3.4 Utvärderingsplan

Paragraf 54 i preamble-texten till CPR förordning (EU) Nr 1303/2013 lyder "Den förvaltande myndigheten eller medlemsstaten bör upprätta en utvärderingsplan. Den utvärderingsplanen bör

kunna omfatta mer än ett program. Under programplaneringsperioden bör de förvaltande myndigheterna se till att utvärderingar utförs för att bedöma programmets verkan, effektivitet och effekter. Övervakningskommittén och kommissionen bör informeras om resultatet av utvärderingarna så att förvaltningsbesluten underlättas.” Detta är viktiga aspekter som förhandsutvärderarna anser måste säkerställas.

Utvärderingsplanen i kapitel 10 och Bilaga 7 av det operativa programmet avses ge grund för implementeringen av uppföljnings- och utvärderingsstrukturen. Den följer den struktur som finns preciserad i CPR artikel 49 och EHFF artikel 20 och beskriver de olika aktörerna och deras uppgifter.

Utvärderingsplanen i kapitel 10 innehåller under avsnittet ”Styrning och samordning” en identifiering av de olika aktörer som är involverade i uppföljnings- och utvärderingsverksamheten samt, översiktligt, deras viktigaste uppgifter. Under rubriken ”Övergripande utvärderingsinsats” nämns att utvärderingen skall fokusera på att i möjligaste mån belysa effektiviteten, d v s hur effektivt resurserna använts i förhållande till uppnådda resultat och effekter. Vad som saknas är dock en närmare beskrivning hur detta skall ske.

Aktiviteterna i utvärderingsplanen inkluderar rollfördelningen mellan de ingående parterna, utvärderingsaktiviteter, system för insamling och hantering av data, samt förteckning över utvärderingsämnen fördelade på övergripande och tvärgående ämnen; ämnen relaterade till programmets utformning och genomförande och ämnen relaterade till unionsprioriteringar. I Bilaga 7 finns också framtaget en övergripande tidplan för utvärderingsaktiviteter inom de olika kategorier som krävs. Det som saknas är dock identifikation av vem (vilken organisation) som har ansvar för de olika aktiviteterna samt vem som rapporterar till vem. Utan en sådan beskrivning av den konkreta ansvars- och arbetsfördelningen så hänger tyvärr aktivitetsbeskrivningarna delvis i luften. Bilaga 7 innehåller de uppgifter som behövs för att sammanställa Utvärderingsplanen, men här saknas ”klistret” som skapar ett sammanhållet system. Strukturen i programmet för övervakning och utvärdering skulle ge det nödvändiga ”klistret” mellan de olika komponenterna som ger förutsättningar för flöden i diagrammet. Figuren måste kunna beskriva hur de olika parterna agerar i förhållande till varandra och hur det påverkar processen; vem som ansvarar för uppföljning av resultaten etc. Detta är för närvarande otydligt.

Utvärderingsplanen kan fungera som underlag när det gäller bedömning av om förväntade åtgärder har vidtagits, men däremot inte för bedömning av resultaten av åtgärderna. Eftersom en åtgärd sällan eller aldrig är ett mål i sig, utan målen avser vilka resultat och effekter dessa åtgärder/aktiviteter avses leda till, är det inte ändamålsenligt att enbart bedöma om en åtgärd vidtagits eller inte, utan att sätta detta i relation till vad detta givit för resultat, något som en utvärdering enligt ovan skall ge.

4 Bedömning av planerade åtgärder för programimplementeringen

4.1 Administrativ kapacitet och lämplighet för förvaltningsuppgifterna

Artikel 125 i CPR, förordning (EU) nr 1303/2013 preciserar den förvaltande myndighetens uppgifter, uppgifter som för Sverige ligger på Jordbruksverket men där de 21 länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten tjänstgör som Jordbruksverkets förmedlande organ. Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet.

Den administrativa kapacitet som finns för genomförandet av programmet presenteras i det Operativa Programmet kapitel 11 samt 12 och 13 (för fiskerikontroll och datainsamling), samt är sammanfattad i Figur 5, Bilaga 7. Den har i rubriken till kapitel 11 beskrivits som ”arrangemang för att

genomföra programmet” men innehåller i detta kapitel såväl som i kapitel 12 och 13 huvudsakligen beskrivningar av kapacitet för kontroll, inspektion och tillsyn, d v s övervakning.

Strukturen som redovisats i Figur 5, Bilaga 7 rubricerats också som ”övervakningsstruktur”, men då den innehåller punkter som att Landsbyggsdepartementet ”*beslutar om programändringar*” eller att Jordbruksverket ”*beslutar om stöd för åtgärder som inte beslutas av Länsstyrelserna*” framgår att bilden snarare beskriver en implementeringsstruktur, där det i varje oval i bilden finns inlagt vilka funktioner som skall inrymmas inom vilket organ. Om figuren därför i stället får rubriken ”*Schematisk bild över administrativa funktioner för implementeringen av EHFF*”, så stämmer rubriken bättre med bilden och innehållet i de olika ovalerna. Figuren kommer då också att visa på att de administrativa funktionerna finns väl definierade där såväl som inom huvuddokumentet, vilket indikerar att förutsättningar finns för att säkerställa att behoven av administrativ kapacitet blir väl tillgodosedda.

I det Operativa Programmet kapitel 6 ”Uppfyllande av förhandsvillkor (i enlighet med artikel 55 i förordning (EU) nr 1303/2013)” finns en tabell 6.1.1 ”Relevanta EHFF-specifika förhandsvillkor och bedömning av hur de uppfylls” och tabell 6.1.2 ”Relevanta allmänna förhandsvillkor och bedömning av hur de uppfylls”. Dessa tabeller ger information om detaljer bland annat när det gäller existerande administrativ kapacitet för genomförandet av programmet.

I Bilaga 4 till det Operativa Programmet finns dessutom en sammanfattande beskrivning över förvaltnings- och kontrollsystemet för EHFF. Denna bilaga beskriver i detalj de administrativa funktioner, som de olika organen har i processen. Länkar mellan informationen i Bilaga 4 och informationen i ovalerna i Figur 5, Bilaga 7 skulle kunna klargöra vad som hör till den administrativa strukturen och vad som bör vara steg i övervakningsstrukturen (Se kapitel 3).

4.2 Åtgärder för att minska den administrativa bördan

Ur det Operativa Programmet framgår att flera verksamhetsmässiga förenklingar för sökanden och handläggande myndigheter införs och planeras. Dessa avser också att minska den administrativa bördan.

Följande förenklingar anges, nämligen:

- ✓ Förenklingar när det gäller urvalskriterier ger ökad transparens och tydlighet om vad som kan sökas
- ✓ Förenklingar när det gäller schabloner införs för vissa åtgärder och vissa kostnadstyper
- ✓ Nytt IT-stöd med e-ansökan och digitaliserad handlägningsprocess
- ✓ Informationsträffar för sökande
- ✓ Instruktioner och information till sökande på webben

Vidare anger det Operativa Programmet att beslutsomgångar kan användas för att göra det tydligare för stödsökande att det finns en start- och sluttidpunkt för när de kan skicka in sin ansökan. Man anser att beslutsomgångar kan, tillsammans med urvalskriterierna, säkerställa att de ansökningar som på det effektivaste sättet leder till åtgärdens mål får stöd. Som hjälp för handläggaren har också särskilt handläggarstöd initierats, vilket även inkluderar nya IT-stöd.

5 Bedömning av övergripande teman

5.1 Främjande av jämställdhet och icke-diskriminering

I det Operativa Programmet poängteras att kvinnor och män ska ha lika förutsättningar, rättigheter och möjligheter, vilket fastställs i diskrimineringslagen som antogs av den svenska riksdagen 2008.

Man konstaterar i det Operativa Programmet att fiskeri- och även vattenbrukssektorn är traditionellt mansdominerade branscher och att kvinnor är i högre utsträckning verksamma i branscher utanför det traditionella fisket, exempelvis servicebranscher och turism.

Främjande av jämställdhet mellan män och kvinnor samt icke-diskriminering (i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1303/2013) behandlas specifikt i det operativa programmet avsnitt 9.1.1. där frågan om jämställdhetsintegrering och icke-diskriminering behandlas. I tabellen i avsnittet 6.1.2 "Relevanta allmänna förhandsvillkor och bedömning av hur de uppfylls" refereras det specifikt bland annat till diskrimineringslagen och dess tillämpning inom områdena anti-diskriminering, jämställdhet och frågor rörande personer med funktionsnedsättning när det gäller att säkerställa "att det finns administrativ kapacitet för genomförande och tillämpning av unionsrätt och unionsstrategier" för detta specifika " på området för de europeiska struktur- och investeringsfonderna". Detta innebär att frågornas lagrum är påvisat och att utrymme för tillämpning angivits.

En viktig åtgärd för att främja jämställdhet är att säkerställa att jämställdhetsaspekter integreras i informationsmaterial och kommunikation och att dessa även anpassas för att stävja diskriminering. Detta tas upp i programmet avsnitt 9.1.1. Vidare framgår att förvaltningsmyndigheten ämnar samla in könsuppdelad statistik för programmets åtgärder, där så är möjligt, samt möjliggöra att ansökningar kan visa om ansökan genomförs tillsammans med någon annan. Även detta är en viktig åtgärd för att få mer kunskap om hur jämställdhetsfrågor har beaktats i utformningen av programmet och kommer att beaktas i implementeringen av programmet. Dessa frågor är speciellt relevanta inom LLU.

I det Operativa Programmet saknas vidare beskrivning av hur behoven hos olika grupper som riskerar diskriminering har beaktats i programimplementeringen. Exempelvis saknas fortfarande beskrivning av hur tillgänglighet för funktionshindrade har beaktats i annat fall än vad som framgår ur tabell 6.1.2. I avsnittet 9.1.1 framgår att "i princip" varken jämställdhetsperspektivet eller icke-diskriminering kommer att integreras i havs- och fiskeriprogrammets urvalskriterier på projektnivå. Då dessa kriterier inte fastställs centralt är det inte möjligt att centralt besluta om detta men en rekommendation skulle kunna ges på lokal nivå.

5.2 Främjande av en hållbar utveckling

En större tonvikt på främjandet av en hållbar utveckling genom att stödja näringen mot ett resurseffektivare och miljömässigt hållbart fiske och vattenbruk genomsyrar havs- och fiskeriprogrammet som en övergripande princip i enlighet med artikel 8 i förordningen (EU) nr 1303/2013. Frågan behandlas specifikt i det operativa programmet, avsnitt 9.1.2 men är ett ledande tema också i övriga avsnitt.

Arbetet med utformningen av programmet bygger på att åtgärderna bl.a. ska ge positiva samhällseffekter i form av miljömässigt hållbart fiske och uppfyllandet av miljömålen. Majoriteten av de åtgärder som ingår i havs- och fiskeriprogrammet har fokus på hållbarhet. Även de urvalskriterier som kommer att användas för att välja ut och bedöma projekt och investeringar ska vägledas av detta övergripande mål.

De genomförda SWOT-analyserna visar bland annat på följande behov av stöd för att främja en hållbar utveckling:

- ✓ Att minska fiskets och den havsanknutna verksamhetens inverkan på den akvatiska florans och faunan;
- ✓ Att anpassa eventuell överkapacitet och genomföra landningsskyldighet inom fisket;
- ✓ Att förbättra hantering av oönskad fångst;
- ✓ Att öka resurseffektiviteten och minska smitningsriskerna inom vattenbruket;

- ✓ Att utveckla nya hållbara produktionsmetoder som minskar miljöpåverkan och ökar djurvälståndet;
- ✓ Att öka möjligheten till diversifiering inom fisket och inom vattenbruket och därmed minska belastningen;
- ✓ Att bidra till kompetensutveckling för näringen, veterinärer och myndigheterna;
- ✓ Att utveckla och förbättra systemen för insamling av data;
- ✓ Att utveckla möjligheter till anpassning där ändringar i miljö och klimat så kräver;
- ✓ Att stödja beredningsindustrin att ställa om till mer miljöanpassade beredningsmetoder;
- ✓ Att öka kunskaper och bygga broar mellan näringen, forskarvärlden och myndigheterna;
- ✓ Att utveckla åtgärdsprogram för havsmiljödirektivet.

I det Operativa Programmet beskrivs hur man i valet av insatser under de olika åtgärderna kommer att ta hänsyn till olika aspekter av hållbar utveckling. Som exempel ges kompetensutveckling inom miljö- och klimatområdet, investeringar i selektiva redskap och metoder, projekt som utvecklar och prövar nya förvaltningsformer, projekt vars syfte är att ta fram tekniska innovationer samt stöd till företag som planerar att ställa om till miljömässigt hållbar produktion. I det sammanhanget bör stödområdet LLU naturligtvis vara viktigt, vilket framgår i det Operativa Programmet, avsnitt 5.1 "Information om genomförandet av lokalt ledd utveckling".

Den strategiska miljöbedömning som har lagts fram visar också på att inriktningen mot en hållbar utveckling spelar en viktig roll i det strategiska tänkandet bakom den svenska EHFF OPn vilket bör återspeglas i uppföljningen och implementeringen av programmet.

Vid beräkningen av det preliminära stödbeloppet för klimatförändringsmål (i enlighet med av kommissionen fastställt koefficient på 40 % av adekvata insatser) visas att 22 % av det sammanlagda EHFF-stödet till det Operativa Programmet kan beräknas gå till sådant stöd.

6 Rekommendationer

Nedanstående tabell sammanfattar de rekommendationer som utvärderingsteamet anser väsentliga baserat på ovanstående värdering av det Operativa Programmet.

Ämne	Utvärderarnas rekommendationer (inklusive motiveringar)
Tillämpning av resultatet från SWOT-analyserna.	<p>Behov som identifierats genom SWOT-analyserna inkluderar behov av att minska fiskets och havsanknutna verksamhetens påverkan på havsekosystem, att anpassa eventuell överkapacitet inom fisket, förbättrad infrastruktur som en följd av införandet av landningsskyldigheten, förstärka möjligheterna framförallt för det småskaliga fisket att stå emot svårigheter som försämring i fiskebeståndet, etc.</p> <p>I programmets stödåtgärder finns åtgärder som var för sig innebär insatser att möta identifierade och specifika behov. Flera av stödåtgärderna är också breda till sin karaktär. Men för att åtgärder som "Kompetensutveckling och informationsinsatser" eller "Partnerskap mellan forskare och fiskare" skall få maximal effekt krävs ett bredare synsätt.</p>

	<p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att alla stödåtgärder tillämpas ur ett helhetsperspektiv och bedöms utifrån samspelet ekosystem/ naturresurs/ ekonomisk resurs. Därigenom kan exempelvis ett "miljövänligt" fiske bli en konkurrensfördel i det småskaliga fisket.</p>
OP:s strategi och struktur	<p>Det är viktigt att säkerställa att inte något område "faller mellan stolarna" vad gäller koherensen mellan EMFF och Östersjöstrategin, EUBSR.</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att Havs- och Vattenmyndigheten, som ansvarar för EUBSR programmets miljöpåverkan, bör vara den myndighet, som har ansvar för att säkerställa samverkan mellan de olika instrumenten och deras tillämpning.</p>
Utvärderingsplan, övervaknings- och utvärderingsstruktur	<p>Den utvärderingsplan som presenterats kan fungera som underlag när det gäller bedömning av vilka åtgärder som vidtagits, men den är inte tillräcklig för bedömningen av resultaten eller effekterna av åtgärderna. Eftersom en åtgärd sällan är ett mål i sig, utan målen avser vilka resultat och effekter dessa åtgärder/aktiviteter avses leda till, är det inte ändamålsenligt att enbart bedöma en åtgärd isolerat, utan den bör sättas i relation till vad som avses uppnås med åtgärden.</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet anser att det är mycket viktigt att utvärderingsplanen tydligt identifierar också själva processen för utvärderingen; inte bara ingående komponenter. Processen kan presenteras i form av ett flödesdiagram, där sambandet mellan olika komponenter i utvärderingsprocessen och hur de påverkar varandra samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer klart framkommer.</p> <p>-----</p> <p>Övervakningssystemet, framtaget av kommissionen, ligger till grund för den årliga genomföranderapporteringen inom programmet. De data som rapporteras här är ett viktigt underlag för utvärderingen. De utvärderingsämnen som presenteras i Bilaga 7 kräver i de flesta fall att ett system för datainsamling och övervakning etableras först.</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att klara riktlinjer för datainsamlingen inom övervakningen ges, så att relevanta, av kommissionen specificerade indikatorer, kan tillämpas. Systemet måste preciseras tidigt i processen och detaljerad information om tillämpningen distribueras.</p>
Planerade åtgärder för programimplementeringen	<p>Den nuvarande presentationen av strukturen för programimplementeringen är inte samlad på ett ställe och ger därför inte en fullständig bild av de förutsättningar som faktiskt finns. En fullständig bild krävs för en väl fungerande implementering av programmet.</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar en komplettering till den text och de illustrationer som redan existerar, för att visa vilka uppgifter som ligger på de olika parterna och sambandet mellan dessa. Detta kan ske i ett flödesdiagram, för att exempelvis visa vilket organ som har ansvar för vilken information och vem som rapporterar till vem.</p>

Horisontella teman	<p>Det är viktigt att se till att vid tillämpningen av de nationella urvalskriterier som identifieras också sådana som kan bidra till att uppnå jämställdhetsmålet och icke-diskrimineringsmålet ingår. Detta gäller speciellt vid tillämpningen av kriterierna för åtgärder om stöd för bildande av producent- och branschorganisationer samt om stöd för LLU.</p> <p>Rekommendation: Utvärderingsteamet rekommenderar att man försäkras sig om att jämställhetsaspekter och icke-diskrimineringsaspekter beaktas vid programimplementeringen. Detta bör kunna visas vid rapportering mot adekvata kriterier.</p>
--------------------	---