



Beretning til Statsrevisorerne om  
tilskud til dansk fiskeri  
(FIUF-programmet 2000-2006)

Marts  
2008

revision  
revision  
revision

## Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater .....	1
II.	Indledning .....	4
	A. Baggrund .....	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
III.	Styringsgrundlaget for FIUF-tilskud .....	8
	A. Programmets mål.....	9
	B. Programmets bekendtgørelser .....	11
	C. Programmets effektmål.....	12
IV.	Administration af tilskud .....	14
	A. Information og sagsbehandling.....	15
	B. Vurdering og prioritering af ansøgninger om tilskud .....	16
	C. Finansiell styring og udbetaling af tilskud .....	19
V.	Opfølgning på programmets gennemførelse .....	23
	A. Data til vurdering af programmets effekt.....	24
	B. Opfølgning på evalueringer.....	26
	Bilag 1. Ordliste.....	28

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

# I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris administration af tilskud til udvikling af fiskerisektoren, som delvist refunderes af EU's strukturfond "Det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet" (FIUF).

2. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) giver tilskud inden for rammerne af det danske FIUF-program. For at den danske stat kan opnå tilskud fra EU, skal programmet være udarbejdet i overensstemmelse med EU's forordninger på området og godkendes af EU-Kommissionen. EU-Kommissionen godkendte det danske FIUF-program i august 2000.

3. Det danske program opstiller 3 strategiske mål om øget bæredygtighed, kvalitet og produktivitet i sektoren. Programmet omfatter en række ordninger, hvorunder der kan søges tilskud til bl.a. ophugning, modernisering af fartøjer, fiskerihavnens faciliteter, projekter i relation til akvakultur, forarbejdning og afsætning af fisk.

4. Rigsrevisionen iværksatte undersøgelsen af egen drift i foråret 2007. Baggrunden herfor var, at programmet har et betydeligt økonomisk omfang, idet der i perioden 2000-2006 er ydet tilskud for ca. 1,6 mia. kr. Heraf har EU refunderet ca. 1,1 mia. kr. til den danske stat. Endvidere var det en bevæggrund for undersøgelsen, at en midtvejsevaluering af programmet i 2003 på trods af en generel positiv bedømmelse af programmet også afdækkede en række svagheder i Fødevareministeriets administration.

5. Undersøgelsen har til formål at vurdere, om Fødevareministeriet har administreret det danske FIUF-program tilfredsstillende og med fokus på de 3 strategiske mål, der er fastsat i programmet. Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Har Fødevareministeriet etableret et egnet styringsgrundlag for FIUF-programmet?
- Har Direktoratet for FødevareErhvervs tilskudsadministration været tilfredsstillende?
- Har Fødevareministeriet systematisk fulgt op på programmets gennemførelse?

6. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen besøgt Sverige og Storbritannien, der har tilsvarende EU-programmer til udvikling af fiskeriet. Rigsrevisionen har inddraget disse landes erfaringer vedrørende finansiel styring, effektmåling og vurdering af ansøgninger. Undersøgelsen indeholder ikke nogen overordnet sammenligning af de 3 landes administration af EU-programmerne, og de fremhævede eksempler i beretningen tjener derfor alene som inspiration til mulig forbedring på specifikke områder.

7. Beretningen har i udkast været forelagt Fødevareministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Fødevarerministeriets administration af FIUF-programmet har generelt været tilfredsstillende, men den har ikke i tilstrækkeligt omfang været rettet mod opnåelse af programmets strategiske mål. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet styrker målstyringen af kommende programmer.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**Der er etableret et formelt styringsgrundlag for FIUF-programmet, der dog ikke tydeligt tager udgangspunkt i programmets strategiske mål. Det er derfor ikke klart, hvorledes de enkelte tilskudsordninger i programmet bidrager til at opfylde disse mål.**

- Det danske FIUF-program er godkendt af EU-Kommissionen. Programmets 3 strategiske mål er i overensstemmelse med de nationale politiske prioriteringer inden for fiskerisektoren.
- Fødevarerministeriet har ikke operationaliseret de strategiske mål i programmet. Desuden er der ingen prioritering mellem de strategiske mål, hvilket indebærer en potentiel konflikt bl.a. mellem målene om øget bæredygtighed og produktivitet.
- Styringsgrundlaget udgøres af programmet, der er udmøntet i bekendtgørelser for de enkelte tilskudsordninger. Der er imidlertid ikke etableret en tydelig sammenhæng mellem programmets 3 målniveauer, hvilket kunne skabe klarhed over, hvordan de enkelte tilskudsordninger bidrager til at opfylde de strategiske mål.
- Tilskudsordningernes formål bør formuleres mere præcist, ligesom der bør etableres højere grad af overensstemmelse i formuleringerne i henholdsvis programmet og bekendtgørelserne. Bekendtgørelsernes kriterier for tildeling af midler er gennemgående i god overensstemmelse med formålet for de enkelte tilskudsordninger.

**Administrationen af FIUF-programmet er på de fleste områder tilfredsstillende vedrørende behandling af ansøgninger. Regnskabsaflæggelsen for tilskud er rigtig. Retningslinjer for udbetaling af tilskud er dog ikke altid overholdt.**

- Ansøgningerne vurderes i henhold til de relevante bekendtgørelser. Der er eksempel på, at rækkevidden af bekendtgørelsernes bestemmelser ikke er fastlagt, hvilket i dette tilfælde har bidraget til en uklar sagsbehandling.
- Direktoratet for FødevarerErhverv har informeret tilfredsstillende om tilskudsordningerne, og de administrative krav ved ansøgning er stort set reduceret til det nødvendige. I den kommende programperiode opstiller Direktoratet for FødevarerErhverv mål for sagsbehandlingstiden, hvilket er tilfredsstillende.
- Vurdering og prioritering af ansøgningerne bør i højere grad tage udgangspunkt i programmets mål. Direktoratet for FødevarerErhverv kan eventuelt hente inspiration fra Storbritannien, hvor de strategiske mål indgår ved vurdering af ansøgningerne.

- Direktoratet for FødevarerErhverv bruger på nogle ordninger eksterne eksperter til vurdering af ansøgninger. Alle komplekse ansøgninger bør dog i højere grad underkastes en uvildig vurdering af eksperter, for at sikre at de bedste projekter prioriteres.
- Regnskabsaflæggelsen for FIUF-tilskud er rigtig. Der er dog konstateret fejl i væsentlige forhold i administrationen af tilskud, bl.a. i forbindelse med udbetaling af tilskud, som Direktoratet for FødevarerErhverv dog selv har rettet op på. Derudover er reglerne for tilskud i 2 tilfælde fraveget, uden at der har været hjemmel hertil i bekendtgørelsen.
- Rigsrevisionen finder, at Fødevarerministeriet med fordel kan sikre et hurtigere afløb af programmets midler for at minimere risikoen for bortfald af EU-midler. Fødevarerministeriet vil i den nye programperiode undersøge, om afløbet af midler kan fremmes yderligere.

**Fødevarerministeriet har fulgt op på FIUF-programmets gennemførelse gennem årlige statusrapporter og evalueringer. Grundlaget for evalueringer bør dog forbedres, ved at der løbende indsamles data til belysning af programmets målopfyldelse.**

- Fødevarerministeriet har fået gennemført 3 EU-bestemte evalueringer af programmet. Fødevarerministeriet bør dog sikre øget evaluerbarhed ved systematisk at indsamle data, der belyser opnåelsen af de strategiske mål. Det sker ikke i dag, hvor der udelukkende indsamles data om den umiddelbare produktion af de enkelte projekter, hvilket rapporteres i årlige statusrapporter til EU. Der kan med fordel hentes inspiration i Sverige, hvor der systematisk indsamles effektdata, som registreres elektronisk i sagsbehandlersystemet.
- Fødevarerministeriet har i vid udstrækning foretaget de ændringer, der er blevet anbefalet i de gennemførte evalueringer. Større ændringer vil blive gennemført i løbet af den ny programperiode for 2007-2013.
- Rigsrevisionen er enig i midtvejsevalueringens anbefaling om, at der bør gennemføres en national analyse af den danske fiskerihavnskapacitet. En analyse kunne bl.a. give Direktoratet for FødevarerErhverv et grundlag for at vurdere behovet for kapacitet i de danske havne.

## II. Indledning

### A. Baggrund

8. Denne beretning handler om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris administration af tilskud til udvikling af fiskerisektoren, som delvist refunderes af EU's strukturfond "Det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet" (FIUF).

9. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) giver tilskud til fiskerisektoren inden for rammerne af det danske FIUF-program. For at den danske stat kan opnå tilskud fra EU, skal programmet være udarbejdet i overensstemmelse med EU's forordninger på området (nr. 1260/1999 og nr. 1263/1999) og godkendes af EU-Kommissionen. EU-Kommissionen godkendte det danske FIUF-program i august 2000 og har efterfølgende også godkendt de årlige gennemførelsesrapporter, som Danmark har indsendt til EU-Kommissionen.

FIUF dækkede oprindeligt perioden 2000-2006, men blev forlænget til 2007. EU har givet tilskud til fiskeriet siden 1994, da FIUF afløser EU's tidligere strukturfond fra perioden 1994-1999 for udvikling af fiskeriet. Efter FIUF-programmet træder Den Europæiske Fiskerifond (EFF) i kraft for perioden 2007-2013.

10. FIUF yder tilskud til udvikling af fiskeriet i alle EU-lande. For at få tilskud skal medlemslandet udarbejde et nationalt program i overensstemmelse med EU's forordninger, og programmet skal godkendes af EU-Kommissionen. Det er en forudsætning for at få tilskud fra EU, at der også bevilges nationale midler til programmet.

11. Det danske FIUF-program omfatter 14 tilskudsordninger og opstiller 3 strategiske mål for fiskerisektoren, nemlig bæredygtighed, kvalitet og produktivitet. De strategiske mål dækker hele programmet, men programmet indeholder også mål for 7 områder (delsektorer) af den samlede fiskerisektor og for hver af de 14 tilskudsordninger. Ordningerne fremgår af boks 1.

### BOKS 1. TILSKUDSORDNINGER UNDER DET DANSKE FIUF-PROGRAM

Det danske program omfatter følgende 14 ordninger, hvorunder der kan søges om tilskud til fiskerisektoren.

1. Ophugning af fartøjer.
2. Overførsel til 3. land.
3. Bygning af nye fartøjer.
4. Modernisering af eksisterende fiskefartøjer.
5. Beskyttelse og udvikling af akvatiske resurser.
6. Akvakultur.
7. Fiskerihavnens faciliteter.
8. Forarbejdning og afsætning.
9. Kystfiskeri af mindre omfang.
10. Socioøkonomiske foranstaltninger.
11. Midlertidigt aktivitetsophør.
12. Afsætningsfremmende foranstaltninger.
13. Kollektive foranstaltninger.
14. Nyskabende foranstaltninger.

Ikke alle ordninger har været aktiveret eller har kun været det i en del af programperioden. Fødevarerministeriet har oplyst, at ordningerne fra starten blev medtaget for at have muligheden for at bruge dem, hvis der senere i programperioden skulle være behov herfor. Det er ikke alle ordninger, som Fødevarerministeriet har valgt at bevilge midler, fx overførsel til 3. land og socioøkonomiske foranstaltninger. Til disse ordninger har Danmark derfor heller ikke modtaget EU-midler.

12. Danmark har i alt bevilget ca. 1,6 mia. kr. til fiskerisektoren i perioden 2000-2006 fordelt på de forskellige tilskudsordninger. Der er givet mest tilskud til investeringer i fiskerihavnens faciliteter, til forarbejdning og afsætning af fiskeprodukter, til projekter, som bidrager til udvikling af fiskerisektoren (nyskabende foranstaltninger), og til ophugning af fartøjer.

Af de ca. 1,6 mia. kr. har EU refunderet ca. 1,1 mia. kr. til den danske stat. Ud over den danske stat giver også andre offentlige myndigheder, fx kommuner, tilskud. Derudover skal tilskudsmodtager under nogle ordninger selv afholde en del af udgiften til det støttede projekt.

13. Tilskud fra programmet opnås efter ansøgning. Hvis ansøgningen imødekommes, modtager ansøger et tilsagn om tilskud. Når ansøger har afsluttet projektet, udbetales tilskuddet. Det er Direktoratet for FødevarerErhverv (DFFE), som administrerer programmet. DFFE behandler ansøgninger om tilskud, udbetaler tilskud, indsamler data om programmet og overvåger løbende, hvordan tilskuddet bruges. Departementet har det overordnede ansvar for programmets gennemførelse og inddrages ved større beslutninger og ændringer. Det sker bl.a. ved finanslovforhandlingerne, hvor bevillingen fastsættes, og i kontakten til EU.

14. Fødevarerministeriet har i henhold til EU's forordninger nedsat et overvågningsudvalg, der består af repræsentanter fra forskellige myndigheder og organisationer, som har berøring med fiskerisektoren, bl.a. Danmarks Fiskeriforening, Dansk Akvakultur og Danske Havne. Udvalget overvåger, hvordan tilskuddet forvaltes, og rådgiver fødevarerministeren herom. Desuden er udvalget med til at fordele den afsatte bevilling mellem de enkelte tilskudsordninger. Fordelingen sker i et samarbejde mellem Fødevarerministeriets departement, DFFE og Overvågningsudvalget.

15. Derudover udfører Fiskeridirektoratet og Fødevarestyrelsen på vegne af DFFE fysisk kontrol af de aktiviteter, der søges tilskud til.



16. Visionen for det danske program er at fremme *bæredygtighed, kvalitet og produktivitet* i den danske fiskerisektor og at kunne *dokumentere* programmets effekt. Opfølgning på opnåelsen af de strategiske mål vedrørende bæredygtighed, kvalitet og produktivitet finder sted gennem 4 obligatoriske evalueringer. Fødevareministeriet iværksatte en evaluering før programmets start (ex ante), som blev udført af PLS Consult. Programmet blev midtvejsevalueret i 2003 af Teknologisk Institut i samarbejde med Institut for Fiskeriforvaltning og Kystsamfundsudvikling. Derudover iværksatte Fødevareministeriet i 2005 en evaluering, der fulgte op på midtvejsevalueringens anbefalinger. Evalueringen blev gennemført af Teknologisk Institut i samarbejde med GEMBA Innovation. EU-Kommissionen har ansvaret for en afsluttende evaluering af programmet, der skal gennemføres inden udgangen af 2009.

17. Midtvejsevalueringen konkluderede, at programmet havde opnået positive resultater vedrørende alle 3 strategiske mål. Særligt var bæredygtigheden i sektoren forbedret ved ophugning af fartøjer, som havde reduceret fiskeflådens kapacitet. Derudover var kvaliteten af fangsten og fiskeprodukter blevet forøget i hele sektoren. Produktiviteten i sektoren var steget i den første halvdel af programperioden med øget beskæftigelse og bedre rentabilitet. Evalueringen konkluderede også, at fiskerisektoren stadig stod over for udfordringer i forhold til at modernisere flåden, forbedre hygiejneforhold, sikre sporbarhed af fangsten og øge innovationen.

Midtvejsevalueringen påpegede dog også svagheder ved Fødevareministeriets administration, som ministeriet efterfølgende har arbejdet på at forbedre. En opfølgende evaluering i 2005 konkluderede imidlertid, at flere af evalueringens anbefalinger stadig manglede at blive implementeret.

18. På baggrund af bevillingens størrelse og midtvejsevalueringens konklusioner om FIUF-programmet har Rigsrevisionen fundet det væsentligt at undersøge, om Fødevareministeriets administration og styring af programmet er tilfredsstillende. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift i foråret 2007.

19. Beretningen har i udkast været forelagt Fødevareministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

## B. Formål, afgrænsning og metode

### Formål

20. Undersøgelsen har til formål at vurdere, om Fødevareministeriet har administreret det danske FIUF-program tilfredsstillende og med fokus på de 3 strategiske mål, der er fastsat i programmet.

Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Har Fødevareministeriet etableret et egnet styringsgrundlag for FIUF-programmet?
- Har Direktoratet for FødevareErhvervs tilskudsadministration været tilfredsstillende?
- Har Fødevareministeriet systematisk fulgt op på programmets gennemførelse?

De 3 delformål behandles enkeltvist i kap. III-V.

Rigsrevisionen har lagt til grund for undersøgelsen, at styringsgrundlaget og administrationen af programmet skal sikre, at de afsatte midler bidrager til at opnå de strategiske mål bedst muligt. Et velfungerende styringsgrundlag er vigtigt for at sikre en effektiv og resultatorienteret anvendelse af resurserne. Endvidere kan systematisk opfølgning på effekten af programmet sikre, at de gennemførte aktiviteter også har den ønskede virkning.

### Afgrænsning

21. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevarerministeriet har administreret tilskuddet særligt med henblik på at opnå de strategiske mål for programmet. Undersøgelsen har ikke selvstændigt vurderet, om de strategiske mål er opnået.

Ligeledes har undersøgelsen ikke haft som primært formål at vurdere, hvorvidt de formelle krav fra EU er blevet overholdt af Fødevarerministeriet.

22. Undersøgelsen ser navnlig på de dele af administrationen, som har indflydelse på programmets målopfyldelse. Det er DFFE, som administrerer programmet, og det er derfor primært DFFE, som bliver omtalt i teksten. Når undersøgelsen omhandler mere overordnede strategiske beslutninger, fx programudformning, ændringer i bevillingen etc., som departementet også inddrages i, henvises i teksten til Fødevarerministeriet.

23. Undersøgelsen omfatter perioden 2000-2006. Udkastet til det nye program for perioden 2007-2013 vil blive inddraget med henblik på at vurdere, om anbefalingerne fra de gennemførte evalueringer er indarbejdet i den kommende programperiode.

### Metode

24. Undersøgelsen er baseret på interviews og gennemgang af foreliggende materiale om det danske program, dvs. primært programdokumenter, referater fra møder i Overvågningsudvalget, interne notater vedrørende overvågning og justering af programmet samt de gennemførte evalueringer. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået 40 sager for at få kortlagt den administrative procedure og praksis inden for 4 udvalgte tilskudsordninger under programmet: ophugningsordningen, moderniseringsordningen, fiskerihavnes faciliteter og kollektive foranstaltninger.

25. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen af det andet delformål foretaget en tilskudsrevision af dele af FIUF-programmet. Revisionen vurderer her, hvorvidt de formelle krav til administrationen har været overholdt. Til brug for revisionen har Rigsrevisionen foretaget en særskilt sagsgennemgang af yderligere 34 sager inden for de samme 4 ordninger som nævnt ovenfor.

26. Storbritannien og Sverige har tilsvarende nationale programmer til udvikling af fiskeriet. Rigsrevisionen har inddraget disse landes erfaringer vedrørende finansiel styring, effektmåling og vurdering af ansøgninger. Undersøgelsen indeholder ikke nogen overordnet sammenligning af de 3 landes administration af EU-programmerne, og de fremhævede eksempler i beretningen tjener derfor alene som inspiration til mulig forbedring på specifikke områder.

Rigsrevisionen har gennemgået materiale i relation til administrationen af programmerne i Storbritannien og Sverige og har besøgt Fiskeriverket i Sverige og Marine and Fisheries Agency i Storbritannien.

### III. Styringsgrundlaget for FIUF-tilskud

#### RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

**Der er etableret et formelt styringsgrundlag for FIUF-programmet, der dog ikke tydeligt tager udgangspunkt i programmets strategiske mål. Det er derfor ikke klart, hvorledes de enkelte tilskudsordninger i programmet bidrager til at opfylde disse mål.**

Denne vurdering er baseret på:

- Det danske FIUF-program er godkendt af EU-Kommissionen. Programmets 3 strategiske mål er i overensstemmelse med de nationale politiske prioriteringer inden for fiskerisektoren.
- Fødevareministeriet har ikke operationaliseret de strategiske mål i programmet. Desuden er der ingen prioritering mellem de strategiske mål, hvilket indebærer en potentiel konflikt bl.a. mellem målene om øget bæredygtighed og produktivitet.
- Styringsgrundlaget udgøres af programmet, der er udmøntet i bekendtgørelser for de enkelte tilskudsordninger. Der er imidlertid ikke etableret en tydelig sammenhæng mellem programmets 3 målniveauer, hvilket kunne skabe klarhed over, hvordan de enkelte tilskudsordninger bidrager til at opfylde de strategiske mål.
- Tilskudsordningernes formål bør formuleres mere præcist, ligesom der bør etableres højere grad af overensstemmelse i formuleringerne i henholdsvis programmet og bekendtgørelserne. Bekendtgørelsernes kriterier for tildeling af midler er gennemgående i god overensstemmelse med formålet for de enkelte tilskudsordninger.

27. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er etableret et velfungerende styringsgrundlag for FIUF-programmet, hvilket er vigtigt for at sikre en effektiv og resultatorienteret anvendelse af ressourcerne.

28. For at den danske stat kan opnå tilskud fra EU, skal der udarbejdes et nationalt program i overensstemmelse med EU's forordninger på området. Det danske program indeholder en analyse af erhvervet, mål og strategi for indsatsen, administrative procedurer samt en beskrivelse af, hvordan Fødevareministeriet vil måle programmets effekt.

Programmet indeholder mål på 3 niveauer, som fremgår af figur 1.



Figuren viser, at der på niveau 1 er opstillet strategiske mål for det samlede program. På niveau 2 er der opstillet mål for afgrænsede dele af fiskerisektoren (delsektorer), mens der på niveau 3 er opstillet mål for de enkelte tilskudsordninger. De aktiviteter, der igangsættes under de enkelte tilskudsordninger, skal bidrage til opfyldelsen af målene på alle niveauer. Målene for tilskudsordningerne fremgår af programdokumentet og de bekendtgørelser, der er udarbejdet for tilskudsordningerne.

Målene for det danske FIUF-program er fastsat på baggrund af analyser af fiskerisektoren. Disse analyser er gennemført i et samarbejde mellem de relevante myndigheder, repræsentanter for sektoren og interesseorganisationer.

## A. Programmets mål

29. Rigsrevisionen har undersøgt, om FIUF-programmets mål er i overensstemmelse med de politiske målsætninger, og om målene er internt konsistente og prioriterede, så de har kunnet fungere som styringsgrundlag for tilskuddet. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om de strategiske mål (niveau 1) hænger sammen med målene for delsektorerne og tilskudsordningerne (niveau 2 og 3).

### De strategiske mål

30. Det fremgår af programdokumentet, at det danske FIUF-program er baseret på den overordnede vision "at sikre en produktion, der i et dynamisk udviklingsforløb er optimal med hensyn til bæredygtighed, kvalitet og produktivitet – og kunne dokumentere det." Bæredygtighed, kvalitet og produktivitet udgør de strategiske mål for programmet og er endvidere indarbejdet i anmærkningerne til FIUF-programmets finanslovkonto for perioden 2001-2007. Heraf fremgår, at den danske programindsats skal målrettes strategisk med henblik på at forbedre sektorens bæredygtighed, kvalitet og produktivitet.

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at programmets 3 strategiske mål er i overensstemmelse med målsætningerne i EU's fælles fiskeripolitik. Desuden er de strategiske mål i overensstemmelse med de nationale politiske målsætninger på området, sådan som de fremgår af regeringsdokumentet "Fiskeripolitisk redegørelse 1998". Regeringen redegør heri for de væsentligste problemområder inden for erhvervet og opstiller mål og indsatsområder for den danske fiskeripolitik.

32. Rigsrevisionen har ikke kunnet identificere nogen operationalisering af de 3 strategiske mål, hvorfor det er uklart, hvad der konkret menes med dem. Dette forhold blev også påpeget af en ex ante-evaluering i 2000 og en midtvejsevaluering i 2003. Den manglende operationalisering betyder bl.a., at programmets mål om bæredygtighed dækker alt fra fx bæredygtigt miljø over bæredygtigt arbejdsmiljø til bæredygtig økonomi.

33. De strategiske mål er ikke indbyrdes prioriterede. Det fremgår ikke, om fx bæredygtighed skal prioriteres over produktivitet eller omvendt. Netop disse 2 mål er potentielt modstridende, da hensynet til produktivitet kunne tænkes at trække i en anden retning end bæredygtighed, men programmet forholder sig ikke til denne problematik.

34. Det er Fødevarerministeriets vurdering, at der ikke hersker uklarhed om, hvad der menes med de 3 strategiske mål. Målene har været implementeret, så de i praksis har understøttet hinanden, hvorfor ministeriet ikke har overvejet en prioritering.

35. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarerministeriet ikke har operationaliseret de strategiske mål i programmet. Desuden er der ingen prioritering mellem de strategiske mål, hvilket bl.a. indebærer en potentiel konflikt mellem målene om øget bæredygtighed og produktivitet.

#### **Sammenhæng mellem de strategiske og specifikke mål**

36. Som det fremgår af figur 1, relaterer det danske program målene på niveau 2 til 7 delsektorer som fx fiskerflåden, akvakultur og fiskerihavne. Tilskudsordningerne kan relateres til flere forskellige niveau 2-mål. Fx skal tilskudsordningerne nyskabende foranstaltninger og kollektive foranstaltninger bidrage til at fremme udviklingen inden for alle 7 delsektorer.

37. Målene for de 7 delsektorer fremgår af programdokumentet. Undersøgelsen har vist, at målene i de fleste tilfælde forekommer relevante og modsvarer de behov, som identificeres i programmets analyseafsnit.

38. Undersøgelsen har endvidere vist, at nogle af de 7 delsektorer dækker samme områder som specifikke tilskudsordninger. Således opstiller programmet mål for delsektorerne fiskerihavne og kystfiskeri på niveau 2, samtidig med at der findes tilskudsordninger af samme navn på niveau 3. Rigsrevisionen konstaterer, at der i disse tilfælde ikke er formulerings- og indholdsmæssig sammenhæng mellem målene, selv om de dækker samme område.

Fødevarerministeriet er ikke enig i Rigsrevisionens vurdering af manglende konsistens mellem de 2 niveauer. Ministeriet anfører, at målene for tilskudsordningerne blot er mere specifikke end for delsektorerne. Fx er tilskudsordningen til kystfiskeri rettet mod mindre fartøjer, hvorimod målene på niveau 2 refererer til delsektoren generelt.

Det er fortsat Rigsrevisionen opfattelse, at det er uhensigtsmæssigt for programmets styring at operere med 2 forskellige sæt af mål for det samme område.

39. Det danske program redegør ikke for sammenhængen mellem de opstillede mål, og det er derfor ikke muligt at forstå, om de enkelte tilskudsordninger bidrager til at opfylde programmets overordnede mål. Det fremgår ellers af programdokumentet, at Fødevarerministeriet ønsker at sikre en tydelig forbindelse mellem de enkelte tilskudsordninger og de strategiske mål.

Ministeriet medgiver, at der ikke er etableret en entydig sammenhæng mellem de strategiske mål og målene for delsektorer og tilskudsordninger, men anfører, at EU ikke stiller krav herom. Ministeriet vurderer desuden, at en sådan sammenhæng mellem målene ikke er relevant for styringen på tilskudsordningsniveau.

Ministeriet anfører endvidere, at fiskeriet er et erhverv i konstant forandring, og en lang række eksterne faktorer betyder, at det ikke er muligt at detailplanlægge et program 7 år frem i tiden. Derfor har det været meget vigtigt for ministeriet at få godkendt et bredt og fleksibelt program, så der har været mulighed for efterfølgende justeringer. Programmet har derfor været tilrettelagt med udgangspunkt i den aktuelle situation kombineret med hensyntagen til de generelle målsætninger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at selv om der er tale om et langsigtet program, kunne der etableres en tydelig sammenhæng mellem programmets 3 målniveauer.

40. Midtvejsevalueringen fra 2003 konkluderede, at selv om det er vanskeligt at lave en langsigtet strategi i et erhverv baseret på en så svingende naturresurse som fisk, burde Fødevarerministeriet være i stand til at opstille og forfølge klarere mål, som løbende justeres i takt med svingningerne i sektorens råvaregrundlag.

41. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er etableret en tydelig sammenhæng mellem programmets 3 målniveauer, hvilket kunne skabe klarhed over, hvordan de enkelte tilskudsordninger bidrager til at opfylde de strategiske mål.

## B. Programmets bekendtgørelser

42. Rigsrevisionen har undersøgt, om tilskudsordningernes formål er klare og præcise, og om bekendtgørelsernes kriterier for tildeling af midler er i overensstemmelse med tilskudsordningernes formål.

### Tilskudsordningernes formål

43. Der er udarbejdet bekendtgørelser for de tilskudsordninger, som er blevet tildelt midler under FIUF-programmet. Det er Fødevarerministeriets vurdering, at bekendtgørelserne for de enkelte tilskudsordninger samlet set medvirker til opfyldelsen af FIUF-programmets mål. Fødevarerministeriet har oplyst, at bekendtgørelserne sammen med den løbende fordeling af midler mellem tilskudsordningerne udgør det faktiske styringsgrundlag for programmet.

44. Undersøgelsen har vist, at bekendtgørelserne nogle gange nævner et formål for den enkelte tilskudsordning. I disse tilfælde er der ikke altid konsistens mellem tilskudsordningernes formål, som de skitseres i programmet og i bekendtgørelserne. Dette kan eksemplificeres ved moderniseringsordningen, hvor det af bekendtgørelsen fremgår, at formålet er

*"...at fremme en bæredygtig, kvalitetsorienteret og effektiv udnyttelse af fangstressourcerne".*

I programmet anføres formålet imidlertid at være følgende:

*"Foranstaltningen har til formål at sikre flådens konkurrenceevne samt fremme sikkerhed og arbejdsmiljø på fartøjerne, en kvalitativ fangstbehandling og et ressourcevenligt og bæredygtigt fiskeri".*

45. Fødevarerministeriet har oplyst, at tilskudsordningernes formål i programmet er bredt formuleret for at sikre spillerum for en mere præcis fastlæggelse i bekendtgørelsen.

Som det illustreres af ovenstående eksempel, er det dog ikke altid, at tilskudsordningens formål er mere specifikt formuleret i bekendtgørelsen end i selve programmet. Det er i begge tilfælde svært at forestille sig mange forbedringer på et fartøj, der ikke kan bidrage til begge udgaver af ovenstående formål.

Ministeriet oplyser, at det i forbindelse med det kommende program, som skal afløse FIUF-programmet, vil blive overvejet, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde mere præcise formål for de enkelte tilskudsordninger.

46. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tilskudsordningernes formål bør formuleres mere præcist, ligesom der bør etableres en højere grad af overensstemmelse mellem formuleringerne i programmet og bekendtgørelserne.

#### Kriterier for udvælgelse af projekter

47. Udvalgelseskriterier fremgår af bekendtgørelserne for de enkelte ordninger. Ikke alle bekendtgørelser indeholder dog udvalgelseskriterier, men nævner udelukkende, hvilke typer aktiviteter der formelt er berettiget til tilskud. Kriterierne for de udvalgte ordninger er:

- Ophugningsordningen: Bekendtgørelserne har gennem hele programperioden indeholdt kriterier for tildeling af point, på hvilken baggrund den endelige udvælgelse/prioritering finder sted. Vejledningen til ansøger har også oplyst om denne fremgangsmåde.
- Moderniseringsordningen: Der har ikke været udarbejdet egentlige udvalgelseskriterier til prioritering mellem ansøgninger. Bekendtgørelserne har indeholdt oplysninger om, hvad der kan gives tilskud til, og hvilke investeringer der ikke er tilskudsberettigede.
- Fiskerihavnes faciliteter: Bekendtgørelserne nævner en række tilskudsberettigede investeringer og oplyser om, hvad der ikke ydes tilskud til. Det forklares endvidere, at tildeling af tilskud prioriteres i forhold til den i bekendtgørelserne nævnte rækkefølge af investeringer. Hvis en ansøgning ikke tildeles tilskud i første omgang, overføres den automatisk til en eventuelt senere ansøgningsrunde.
- Kollektive foranstaltninger: Bekendtgørelsen nævner en række områder, inden for hvilke der kan søges tilskud. Rammerne for tilskud er brede, og der er ikke opstillet udvalgelseskriterier.

48. I langt de fleste tilfælde er der etableret logisk sammenhæng mellem formålet for tilskudsordningen og den type projekter, der er tilskudsberettigede, eller de kriterier, der prioriteres ud fra. I et enkelt tilfælde har Rigsrevisionen dog konstateret manglende sammenhæng. Ansøgers alder har været blandt de parametre, som ansøgningerne under ophugningsordningen er blevet rangeret i forhold til. Imidlertid virker det ikke begrundet, hvorfor ansøgers alder har været et parameter for udvælgelse, eftersom:

*"Foranstaltningen har til formål at tilpasse fiskerflådens størrelse til de aktuelle fiskerimuligheder gennem en permanent reduktion af kapaciteten".*

Rigsrevisionen har i dette tilfælde ikke konstateret nogen sammenhæng mellem udvalgelseskriteriet og ordningens formål.

Fødevareministeriet har oplyst, at det vurderes, at alderskriteriet tilskynder til en relativ fornyelse af flåden, og at ministeriet har antaget, at der er sammenhæng mellem en fiskers alder og lysten til at investere.

49. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bekendtgørelsernes kriterier for tildeling af midler gennemgående er i god overensstemmelse med formålet for de enkelte tilskudsordninger.

### C. Programmets effektmål

50. Rigsrevisionen har undersøgt, om Fødevareministeriet har opstillet forventede effekter til programmets indsats, som er relateret til de strategiske mål og er gjort målbare.

51. Artikel 36 i EU's forordning nr. 1260/1999 om generelle bestemmelser for strukturfonde pålægger forvaltningsmyndigheden at overvåge programmets gennemførelse ved hjælp af en række obligatoriske indikatorer. Disse indikatorer er nærmere fastlagt i en særlig forordning (nr. 366/2001, bilag IV) og er opdelt i forhold til de enkelte tilskudsordninger.

Fødevarerministeriet rapporterer årligt til EU-Kommissionen om udviklingen inden for disse indikatorer.

De EU-bestemte indikatorer måler den direkte produktion af projekterne på de enkelte ordninger og er således umiddelbart målbare og sammenlignelige med andre lande. Eksempler på disse indikatorer er antal producerede tons fisk, m<sup>2</sup> etableret kaj, m<sup>3</sup> etableret frysehø, antal kampagner, antal udstillinger etc.

52. Da de EU-bestemte indikatorer udelukkende angiver den direkte produktion af projekterne, har de ofte begrænset anvendelighed i forhold til at vurdere opnåelse af programmets strategiske mål. De enkelte medlemslande opstiller derfor nationale indikatorer som supplement til de EU-bestemte indikatorer for efterfølgende at kunne vurdere effekter af programmet. I Danmark blev disse indikatorer udarbejdet i forbindelse med udformningen af det danske program og efterfølgende revideret efter midtvejsevalueringen i 2003. Disse data er således ikke direkte sammenlignelige med data fra andre medlemslande. Eksempler på de nationalt definerede indikatorer til belysning af effekter af det danske program er fald i fiskeriindsatsen, den samlede flådes fangstmængde, højere kvalitet af fangster, fald i beskæftigelsen i flåden, reduktion af den samlede flådes alder etc.

53. De nationale indikatorers relation til de 3 strategiske mål fremgår ikke direkte af programmet. Rigsrevisionen har derfor i flere tilfælde ikke kunnet identificere nogen sammenhæng mellem de nationalt opstillede indikatorer og de strategiske mål – her tænkes især på de mange beskæftigelsesindikatorer (nye eller bevarede job, fald i beskæftigelsen etc.) og reduktion i antallet af arbejdsulykker. I nogle tilfælde har Rigsrevisionen selv været i stand til at koble de nationale indikatorer med de strategiske mål, fx øget landing af e-kvalitet (ekstra god kvalitet) (kvalitet), ingen stigning i flådekapaciteten (bæredygtighed), reduktion i udledning af kvælstof (bæredygtighed) og forøgelse af værditilvækst (produktivitet).

54. Fødevarerministeriet har oplyst, at den anførte beskæftigelsesindikator har været prioriteret af EU-Kommissionen, som i begyndelsen af programperioden udsendte en opfordring til, at strukturfondsprogrammerne skulle fremme beskæftigelsen.

55. Foruden de målbare nationale indikatorer til belysning af programmets målopfyldelse (effekt) indeholder det danske FIUF-program også en kort kvalitativ fremstilling af forventede effekter inden for de 7 delsektorer. Disse forventninger er ikke umiddelbart målbare. Som det er tilfældet med de nationale indikatorer, er der ikke etableret nogen direkte sammenhæng til de strategiske mål. Fx angiver programmet, at forventningen for kystfiskeriet er at opnå en større grad af lokal bevidsthed om fiskeriets placering i/samspil med lokalsamfundet.

I nogle tilfælde har Rigsrevisionen dog selv kunnet forbinde forventningerne med de strategiske mål. Fx har Rigsrevisionen relateret målet for delsektoren akvakultur om hurtigere omstilling til mere miljøvenlig produktion til det strategiske mål om bæredygtighed. Inden for forarbejdningsindustrien har Rigsrevisionen forbundet målet om øget forædlingsgrad, øget udnyttelse af ressourcerne og mindre udledning af affaldsstoffer til alle 3 strategiske mål om henholdsvis kvalitet, produktivitet og bæredygtighed.

56. Undersøgelsen har vist, at programmet opstiller målbare effektmål for de enkelte tilskudsordninger, der dog ikke konsekvent belyser opfyldelsen af de strategiske mål.



## IV. Administration af tilskud

### RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

**Administrationen af FIUF-programmet er på de fleste områder tilfredsstillende vedrørende behandling af ansøgninger. Regnskabsaflæggelsen for tilskud er rigtig. Retningslinjer for udbetaling af tilskud er dog ikke altid overholdt.**

Denne vurdering er baseret på:

- Ansøgningerne vurderes i henhold til de relevante bekendtgørelser. Der er eksempel på, at rækkevidden af bekendtgørelsernes bestemmelser ikke er fastlagt, hvilket i dette tilfælde har bidraget til en uklar sagsbehandling.
- Direktoratet for FødevareErhverv har informeret tilfredsstillende om tilskudsordningerne, og de administrative krav ved ansøgning er stort set reduceret til det nødvendige. I den kommende programperiode opstiller Direktoratet for FødevareErhverv mål for sagsbehandlingstiden, hvilket er tilfredsstillende.
- Vurdering og prioritering af ansøgningerne bør i højere grad tage udgangspunkt i programmets mål. Direktoratet for FødevareErhverv kan eventuelt hente inspiration fra Storbritannien, hvor de strategiske mål indgår ved vurdering af ansøgningerne.
- Direktoratet for FødevareErhverv bruger på nogle ordninger eksterne eksperter til vurdering af ansøgninger. Alle komplekse ansøgninger bør dog i højere grad underkastes en uvildig vurdering af eksperter, for at sikre at de bedste projekter prioriteres.
- Regnskabsaflæggelsen for FIUF-tilskud er rigtig. Der er dog konstateret fejl i væsentlige forhold i administrationen af tilskud, bl.a. i forbindelse med udbetaling af tilskud, som Direktoratet for FødevareErhverv dog selv har rettet op på. Derudover er reglerne for tilskud i 2 tilfælde fraveget, uden at der har været hjemmel hertil i bekendtgørelsen.
- Rigsrevisionen finder, at Fødevareministeriet med fordel kan sikre et hurtigere afløb af programmets midler for at minimere risikoen for bortfald af EU-midler. Fødevareministeriet vil i den nye programperiode undersøge, om afløbet af midler kan fremmes yderligere.

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om DFFE har administreret tilskuddet til dansk fiskeri, med henblik på at de strategiske mål opfyldes bedst muligt, og så regler og retningslinjer overholdes.

58. Det er DFFE, som administrerer tilskuddet til dansk fiskeri. Figur 2 viser proceduren for at få tilskud fra FIUF.



Det ses af figuren, at ansøgninger behandles af DFFE, som giver tilsagn om tilskud til projektet. For nogle ordninger kontrollerer Fiskeridirektoratet og Fødevarestyrelsen, at projektet ikke er begyndt, før der gives tilsagn om projektilskud, og at projektet er gennemført, før DFFE udbetaler tilskuddet. Der er også mulighed for, at ansøger løbende kan få udbetalt tilskuddet i rater.

59. Første afsnit relaterer sig primært til ansøgningsproceduren, andet afsnit til afgivelse af tilsagn og tredje afsnit til DFFE's udbetaling af tilskud.

## A. Information og sagsbehandling

60. Rigsrevisionen har undersøgt, om DFFE tilstræber at få mange ansøgninger, hvilket vil give et bedre grundlag for at kunne foretage en vurdering og prioritering. Undersøgelsen har set på, om DFFE informerer potentielle ansøgere om programmet og har en smidig sagsbehandling.

### Informationsindsats

61. Ansøgere kan få information om tilskudsmulighederne gennem Fødevarerministeriets hjemmeside og informationsbrochurer. DFFE har bl.a. udarbejdet en vejledning for hver ordning, hvor ansøgerne kan få information om tilskudsmuligheder og tilskudsbetaingelser, ansøgningsfrist, dokumentationskrav etc. Rigsrevisionens gennemgang af vejledningerne har vist, at de med få undtagelser er opdaterede og gengiver bekendtgørelserne. Desuden yder DFFE telefonisk rådgivning og deltager i fiskerimesser. Potentielle ansøgere får også information om programmet gennem repræsentanter fra Overvågningsudvalget.

62. 80 % af ansøgningerne indsendes gennem fiskerikonsulenter, som er ansat af de lokale fiskeriforeninger med tilskud fra DFFE til bl.a. at rådgive ansøgere om mulighederne for tilskud. Der er 5 fiskerikonsulenter fordelt på 5 fiskerhavne i Danmark. Fiskerikonsulenterne har oplyst til Rigsrevisionen, at tilskudsmulighederne er godt kendt i fiskerisektoren. Dette skyldes dels konsulenternes arbejde, dels at Danmarks Fiskeriforening ligeledes informerer om programmet.

63. Midtvejsevalueringen af programmet konkluderede, at informationsindsatsen var tilfredsstillende inden for de organiserede dele af fiskerisektoren.

64. Det er Rigsrevisionens vurdering, at DFFE har informeret tilfredsstillende om tilskudsordningerne.

### Sagsbehandling

65. Ansøgere skal give en række oplysninger til brug for DFFE's vurdering af ansøgningen. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at ansøger overordnet set kun skal oplyse om det nødvendige i ansøgningskemaet. Under moderniseringsordningen skal ansøger dog både afgive oplysninger, som DFFE kunne indhente direkte fra Fiskeridirektoratet via DFFE's elektroniske opkobling, og oplysninger, som ikke har været relevant i de sidste 4 år af programperioden.

66. DFFE har oplyst, at sagsbehandlingstider for tilskudsordningerne ikke opgøres systematisk, men at det siden 2004 har været muligt at udtrække en oversigt. Det er dog DFFE's vurdering, at oversigten ikke er valid. Rigsrevisionen har derfor ikke kunnet vurdere sagsbehandlingstiderne i forbindelse med undersøgelsen.

67. Rigsrevisionen har gennemgået DFFE's resultatkontrakter for programperioden, for at undersøge om der har været opstillet mål for sagsbehandlingstiden. Dette er et krav til forvaltninger i henhold til Justitsministeriets cirkulære nr. 73 af 4. juni 1997. Gennemgangen viste, at DFFE ikke for alle ordninger har opstillet mål for sagsbehandlingstiden. For en enkelt ordning har der siden 2005 været mål for sagsbehandlingstiden. DFFE har oplyst, at der i den kommende programperiode for 2007-2013 er mål for sagsbehandlingstiden for alle ordninger. Målene fremgår af resultatkontrakten mellem Fødevareministeriets departement og DFFE.

68. For nogle ordninger går en del af sagsbehandlingstiden med, at enten Fiskeridirektoratet eller Fødevarestyrelsen udfører kontrol af det projekt, som der søges om tilskud til. Det drejer sig om både kontrol før projektets begyndelse og efter afslutningen af projektet. I aftalen med de 2 myndigheder stiller DFFE ikke krav til, hvor lang tid der må gå med udførelse af kontrollen.

69. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de administrative krav ved ansøgning stort set er reduceret til det nødvendige. Undersøgelsen har dog vist, at DFFE ikke er i stand til at udtrække valide oversigter over sagsbehandlingstiden og ikke har haft mål for sagsbehandlingstiden. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at DFFE har opstillet mål for sagsbehandlingstiden for den kommende programperiode.

### B. Vurdering og prioritering af ansøgninger om tilskud

70. Rigsrevisionen har undersøgt, om ansøgningerne får en faglig vurdering, som er tilfredsstillende, og om ansøgningerne prioriteres med fokus på programmets mål. Undersøgelsen er primært baseret på en gennemgang af 40 sager inden for de 4 udvalgte tilskudsordninger.

#### Vurdering af ansøgninger

71. Sagsgennemgang har vist, at ansøgningerne vurderes i henhold til de relevante bekendtgørelser. Bekendtgørelserne angiver formålet for ordningen, og hvilke typer aktiviteter der kan gives tilskud til. Programmets strategiske mål fremgår ikke af bekendtgørelserne.

Næsten alle bekendtgørelsernes bestemmelser er indarbejdet i tjeklister til sagsbehandlingen. Tjeklisterne omfatter ikke programmets overordnede mål (niveau 1) eller målene for delsektorerne (niveau 2). I forbindelse med ordningen for fiskerihavnes faciliteter indeholder tjeklisten dog ikke spørgsmål om, hvorvidt ansøgningen lever op til ordningens formål, som angivet i bekendtgørelsen. DFFE har oplyst, at tjeklisterne er et supplement til bekendtgørelsen og ikke kan indeholde alle bekendtgørelsens regler.

Sagsbehandleren udarbejder enten et indstillingsnotat på sagen eller indarbejder en kort vurdering direkte i sagsbehandlingssystemet. For 2 af de 4 gennemgåede ordninger vurderer notatet ikke, om ansøgeren er berettiget til tilskud i henhold til bekendtgørelsen. For in-

gen af de gennemgåede ordninger indeholder notatet en vurdering af, om ansøgningen bidrager til at opfylde de strategiske mål.

72. Rigsrevisionens besøg i Storbritannien har vist, at ansøgninger om tilskud her vurderes systematisk i forhold til de strategiske målsætninger for programmet (boks 2).

#### **BOKS 2. ERFARINGER FRA STORBRITANNIEN – VURDERING AF ANSØGNINGER I FORHOLD TIL STRATEGISKE MÅL**

I Storbritannien vurderes hver ansøgning efter et pointskema. Der gives point til en ansøgning, alt efter i hvilken grad den bidrager til at opfylde hvert af de strategiske mål for programmet. Desuden får ansøgningen også point, hvis den bidrager til at opnå ligestilling, hvilket er en overordnet målsætning for alle EU's strukturfonde.

73. Sagsgennemgangen har vist et eksempel på uklarhed i sagsbehandlingen med hensyn til, hvilke muligheder der er for at få tilsagn under ordningen for fiskerihavnens faciliteter. Eksemplet omfatter 2 ansøgninger om tilskud til henholdsvis opførelse og renovering af toiletter, bad og opholdsstue på 2 havne.

DFFE gav den første ansøger tilsagn om tilskud. Det fremgik af sagsgennemgangen, at også kommunen finansierede dele af projektet. I kommunens tilsagn om tilskud fremgik det, at projektet drejede sig om offentlige toiletter.

DFFE gav derimod den anden ansøger afslag på tilskud. Afslaget blev givet med den begrundelse, at projektet ikke var blandt de nævnte prioriteter i bekendtgørelsen. Desuden har DFFE oplyst, at afslaget blev givet på baggrund af, at projektet ikke var rettet mod erhvervsfiskere, men primært var til gavn for lystsejlere i havnen. Efter Rigsrevisionens opfattelse var der således adgang for offentligheden til toiletterne, hvilket også var tilfældet i den første ansøgning ifølge kommunens tilsagn.

På ansøgningstidspunktet havde de gældende bekendtgørelser det som formål at yde tilskud til investeringer i fiskerihavne, som er af kollektiv interesse for de fiskere, der bruger havnen (bekendtgørelse nr. 1113 af 13. december 2002 og bekendtgørelse nr. 1114 af 13. december 2002). Bekendtgørelsernes formål var således meget bredt formuleret og nævnte en række investeringer, som bl.a. kan være tilskudsberettigede. Toilet, bad og opholdsstue blev ikke nævnt eksplicit i bekendtgørelserne. DFFE har henvist til, at listen af investeringer i bekendtgørelsen ikke er udtømmende. Rigsrevisionen konstaterer, at projektet i den første ansøgning heller ikke var blandt de nævnte prioriteter i bekendtgørelsen. Afslaget på den anden ansøgning kunne således ikke bygges på dette forhold. DFFE har yderligere givet den ovenfor omtalte begrundelse for afslaget.

Eksemplerne viser, at DFFE ikke har fastlagt rækkevidden af bekendtgørelsernes bestemmelser, hvilket har givet uklarhed i begrundelserne for henholdsvis tilsagn og afslag i de 2 tilfælde.

74. Sagsgennemgangen har endvidere vist, at det ikke altid er klart, hvad grundlaget er for vurdering af ansøgninger. Et eksempel herpå er en ansøgning fra 2005 om tilskud til en lift, der letter losning af fisk for enmandsbetjente joller. Ansøgningen blev indsendt under ordningen for kollektive foranstaltninger, som i bekendtgørelsen har til formål at fremme fiskerisektorens udvikling og strukturtilpasning. DFFE's vurdering af ansøgningen var imidlertid positiv under henvisning til, at projektet sikrer havnens fremtid og udviklingen af lokalsamfundene. Vurderingen tog i dette tilfælde ikke eksplicit stilling til, om bekendtgørelsen var opfyldt.

75. DFFE's vurdering af ansøgningerne er i visse tilfælde baseret på en høring af eksterne eksperter. Det drejer sig om bistand fra:

- **Overvågningsudvalget:** Alle ansøgninger inden for ordningerne kollektive foranstaltninger, nyskabende foranstaltninger og afsætningsfremme sendes i høring i udvalget. Høringen omfatter typisk, om projektet vurderes at være relevant, tilskudsberettiget og af kollektiv interesse. Sagsgennemgangen har vist, at det er et fåtal af Overvågningsudvalgets medlemmer, der giver en tilbagemelding på høringen, og at tilbagemeldingerne ofte er meget kortfattede. Det fremgår af det nye programdokument for Den Europæiske Fiskerifond, at DFFE afskaffer høringen i forhold til enkeltprojekter.
- **Danmarks Fiskeriundersøgelser** deltager i Overvågningsudvalgets møder som tilforordnet og får dermed de samme ansøgninger i høring som Overvågningsudvalget. Nogle ansøgninger sendes til særskilt vurdering hos Danmarks Fiskeriundersøgelser, hvis DFFE har behov for en dybdegående faglig bedømmelse af ansøgningerne. Bedømmelsen er ikke systematisk relateret til bekendtgørelsen eller programmets mål i øvrigt. DFFE har ikke oplyst, om der er kriterier for, hvornår ansøgninger vurderes særskilt.
- **Fødevarestyrelsen:** Sektionen for akvakultur giver en faglig vurdering af alle ansøgninger indsendt under akvakulturordningen.

Det er således ikke alle ordninger, hvor DFFE bruger eksterne eksperter til at vurdere ansøgningerne. Det ses også, at det kun er Overvågningsudvalget, der hovedsageligt vurderer ansøgningerne i relation til ordningens mål. De øvrige eksperter bliver ikke bedt om at vurdere ansøgningen i relation til ordningens mål. DFFE har oplyst, at det er ønsket at få en stærkere faglig vurdering af ansøgningerne.

Det fremgik af Rigsrevisionens besøg i Sverige og Storbritannien, at både Sverige og Storbritannien bruger eksperter til vurdering af ansøgningerne inden for alle ordninger (se boks 3).

### BOKS 3. ERFARINGER FRA STORBRITANNIEN OG SVERIGE – BRUGEN AF EKSPERTER

I Storbritannien vurderes alle ansøgninger om tilskud over ca. 150.000 kr. af et udvalg, hvor der sidder statslige og regionale embedsmænd. Udvalget giver ansøgningerne point i forhold til fastlagte kriterier. Pointgivningen sker bl.a. på baggrund af, at en række eksperter forinden har vurderet ansøgningerne. Udvalgets endelige vurdering baserer sig stort set på pointgivningen. Alle ansøgninger bliver sendt i høring hos de regionale "Costal Fishery Officers", som nogenlunde svarer til fiskerikontrollanterne i Danmark. De har til opgave at afklare en række faktuelle forhold om ansøgningen. Ansøgninger, der overstiger ca. 1 mio. kr., får desuden vurderet projektets rentabilitet af en økonom inden for ministeriets område. Hvis der er tale om tilskud til større anlægsarbejder, fx i havne, vurderes projektet af en ingeniør. Derudover vurderes ansøgningen af nogle faglige eksperter, alt afhængig af hvad ansøgningen handler om. Eksperterne er fx enten myndigheder under ministeriet, som har viden inden for selektive fiskeredskaber, sikkerhedsudstyr etc., brancheorganisationer og interesseorganisationer, som kan vurdere projektets betydning for erhvervets konkurrenceevne, eller uafhængige forskningsinstitutioner. Ekspertvurderingen tilføjer ifølge de ansvarlige myndigheder stor værdi til en effektiv administration af programmet.

I Sverige vurderes ansøgningerne også af faglige eksperter. Ved ansøgninger om nyskabende foranstaltninger gøres der brug af eksterne eksperter, som vurderer ansøgningerne i henhold til 5 fastlagte kriterier (projektets påvirkning på miljøet, gennemførlighed, rentabilitet, projektoplæg og samfundsøkonomisk rentabilitet). Ansøgninger fra de øvrige ordninger vurderes internt i administrationen af nogle forskningsafdelinger, som er tilknyttet. Den svenske administration af programmet, Fiskeriverket, har oplyst, at det kan være vanskeligt at finde uvildige fagpersoner, som kan vurdere ansøgningerne. En mulig løsning ifølge Fiskeriverket kunne være, at svenske ansøgninger blev sendt til vurdering i Danmark og omvendt.

76. DFFE har oplyst, at det er svært at indhente en uafhængig ekspertvurdering, da fiskerisektoren er relativt lille. Medlemmer af Overvågningsudvalget og Danmarks Fiskeriunder-

søgelse søger selv om tilskud til projekter, og begge vurderer også ansøgninger – nogle gange inden for de samme ordninger. DFFE har oplyst, at alle i Overvågningsudvalget bliver spurgt om en tilbagemelding på ansøgningerne, også i de tilfælde hvor et medlem af udvalget selv er ansøgeren. Ansøgernes tilbagemelding bliver dog ikke tillagt nogen vægt for vurdering af ansøgningen.

Rigsrevisionen har interviewet interesseorganisationer og forskningsinstitutioner inden for sektoren i Danmark. Det er her indtrykket, at der er flere, som ville være i stand til at vurdere ansøgningerne, fx enkelte konsulentfirmaer og institutioner under universiteterne. Rigsrevisionens besøg i Sverige har vist, at den svenske administration af fiskeritilskuddet har tilsvarende vanskeligheder med at finde uafhængige eksperter. DFFE har oplyst, at der i den nye programperiode er overvejelser om at nedsætte et rådgivende udvalg for vurdering og prioritering af ansøgningerne, men at de administrative og finansielle omkostninger i denne forbindelse også skal tages i betragtning.

77. Rigsrevisionen har konstateret, at ansøgningerne vurderes i henhold til de relevante bekendtgørelser. Der er eksempel på, at rækkevidden af bekendtgørelsernes bestemmelser ikke er fastlagt, hvilket i dette tilfælde har bidraget til en uklar sagsbehandling. Rigsrevisionen finder, at vurderingen af de modtagne ansøgninger i højere grad bør tage udgangspunkt i programmets mål. Komplekse ansøgninger inden for alle ordninger bør få en grundig faglig vurdering af en eller flere eksperter. Vurderingen bør tilrettelægges, så risikoen for en eventuel interessekonflikt minimeres.

#### **Prioritering af ansøgninger**

78. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at de strategiske mål i højere grad kunne være styrende for, hvilke ansøgninger der prioriteres og tildeles midler. Ophugningsordningen er den eneste af de 4 gennemgåede ordninger, hvor ansøgningerne prioriteres efter klare kriterier, som understøtter de strategiske mål. De resterende 3 ordninger administreres reelt som puljeordninger, hvor alle ansøgere, som lever op til de formelle krav, modtager tilsagn, indtil der ikke er flere penge. Der sker dermed ikke nogen reel prioritering af ansøgningerne, hvilket kunne bidrage til, at de strategiske mål opfyldes bedst muligt.

79. Ophugningsordningen er også den eneste af de gennemgåede ordninger, som har haft ansøgningsfrister i hele programperioden, hvilket er en forudsætning for prioriteringen af ansøgninger i forhold til hinanden. Ordningen for fiskerihavnenes faciliteter fik dog ansøgningsfrist i 2006, og de øvrige ordninger har haft en frist ved overgangen til det nye program. DFFE har oplyst, at der vil blive opstillet ansøgningsfrister for alle tilskudsordninger i den nye programperiode.

80. Fødevarerministeriet er enig i, at målstyring er vigtig. Ministeriet har oplyst, at flere af bekendtgørelserne indeholder kriterier for, hvordan ansøgningerne skal prioriteres i forhold til hinanden.

81. Undersøgelsen har vist, at 3 af de 4 gennemgåede ordninger administreres som en puljeordning. Rigsrevisionen vurderer, at prioriteringen af de modtagne ansøgninger i højere grad bør tage udgangspunkt i programmets mål.

#### **C. Finansiell styring og udbetaling af tilskud**

82. Rigsrevisionen har undersøgt, om DFFE har sørget for at udbetale tilskuddet så hurtigt som muligt, så risikoen for annullering af EU-midler minimeres. Desuden er det undersøgt, om tilskuddet er udbetalt i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer på området.

### Finansiell styring

83. Tabel 1 viser bevilling og forbrug af FIUF-tilskud til fiskerisektoren. Tabellen angiver alene netttotal, dvs. omfanget af den danske bevilling fratrukket tilskuddet fra EU.

**Tabel 1. Oversigt over bevilling og forbrug, 2000-2006**  
(Mio. kr.)

	Bevilling (Netto)	Forbrug (Netto)	Difference (Netto)
Strukturforanstaltninger mv. inden for fiskerisektoren	469,6	503,9	+34,3
Overført fra tidligere FIUF og PESCA	41,9	0	41,9
Ophugningsordningen i 2006	120	55,2	64,8
<b>I alt</b>	<b>631,5</b>	<b>559,1</b>	<b>72,4</b>

Note: Tabellen vedrører finanslovskonto 24.26.30 og angiver alene netttotalerne, dvs. udgiften fratrukket indtægten. Fra 2001 er forbruget opgjort som tilsagn. For 2000 er forbruget opgjort som udbetalinger svarende til statsregnskabet. Programmet er ikke afsluttet endnu, og der afgives stadig tilsagn. Sidste ansøgningsfrist var den 30. september 2007. Fødevareministeriet kan derfor ikke endnu oplyse om det samlede forbrug for hele programperioden. Ophugningsordningen i 2006 var en særlig ophugningsrunde, som i modsætning til de øvrige runder fremgår af en særskilt underkonto.

Kilde: Fødevareministeriet.

Tabellen viser, at programmet til og med 2006 har en restbevilling på 72,4 mio. kr. Der er således endnu ikke meddelt tilsagn for alle de afsatte tilskudsmidler. Fødevareministeriet har oplyst, at de resterende midler er blevet videreført til 2007.

84. Det fremgår af tabellen, at den væsentligste forklaring på restbevillingen er ophugningsordningen fra 2006, hvor der mangler at blive brugt 64,8 mio. kr. Fødevareministeriet har oplyst, at restbevillingen er blevet overført til 2007. Fødevareministeriet har desuden oplyst, at mindreforbruget skyldes den politiske aftale om Ny Regulering af dansk fiskeri, som blev indgået i 2005. Aftalen er således ikke en del af FIUF-programmet. Aftalen gjorde det muligt for fiskerne at sælge deres kvoter, som er knyttet til fartøjet, til en højere pris end det tilskud, der blev givet for at ophugge skibet. At ophugge skibet var derfor ikke længere økonomisk attraktivt.

Fødevareministeriet har ikke søgt at få fuldt afløb af bevillingen. Dette skyldes, at ministeriet vurderer, at Ny Regulering af dansk fiskeri ligesom ophugningsordningen reducerer antallet af fartøjer og dermed medfører samme resultat uden at give tilskud.

85. Ud over restbevillingen, der skyldes ophugningsordningen, er der hovedsageligt 3 forhold, som har haft indflydelse på afløbet af bevillingen og udbetalingstempoet.

For det første har Fødevareministeriet oplyst, at programmet først blev iværksat i 2001, dvs. 1 år efter programperiodens start. Det skyldes, at forordningsgrundlaget først forelå i december 1999. Det danske program blev godkendt af EU-Kommissionen i august 2000, og de tilhørende bekendtgørelser blev godkendt i december 2000. Dermed blev udbetalingerne forsinkede for resten af programperioden.

For det andet har Fødevareministeriet oplyst, at fordelingen af midlerne mellem ordningerne tager tid – normalt 1-2 måneder. Når finansloven er vedtaget, fordeles den afsatte bevilling mellem ordningerne. Denne fordelingsproces sker i samråd med departementet, DFFE og Overvågningsudvalget. Referater fra Overvågningsudvalget viser, at fordelingen nogle år først ligger fast et godt stykke inde i året – i 2003 først i oktober måned. Det kan betyde, at bevillingen ikke bliver brugt inden årets udgang og derfor må overføres til næste år. Fødevareministeriet har oplyst, at fordelingen af midler fremover forsøges fremskyndet.

For det tredje har Rigsrevisionens sagsgennemgang vist, at store tilskud ikke nødvendigvis udbetales i rater, hvilket er muligt for nogle ordninger. Tilskud til fx havnefaciliteter er ofte store beløb (omkring 20 mio. kr.), men der er eksempler på, at hele tilskuddet udbetales én gang eller i 2 rater. DFFE har fastlagt, at tilskuddet maksimalt kan udbetales i 3 rater. DFFE har oplyst, at tilskudsmodtagere ikke rykkes automatisk for at indsende anmodninger om rateudbetaling. Udvalgte tilskudsmodtagere og interesseorganisationer er dog blevet rykket flere gange i 2005 og 2006. DFFE vil fremover overveje, om der kan anvendes flere rater ved udbetaling, men det er begrænset, hvor hurtigt afløbet kan være, da mange tilskudsmodtagere søger om forlængelse af fristen for projektafslutning.

#### BOKS 4. ERFARINGER FRA STORBRITANNIEN – FINANSIEL STYRING

I Storbritannien udbetales tilskuddet helst i rater, for at sikre at tilskuddet udbetales hurtigt. Antallet af rater, som tilskuddet må udbetales i, er variabelt. Myndigheder og fiskerikonsulenter rykker tilskudsmodtageren, hvis der ikke i et stykke tid har været indsendt nogen anmodning til myndigheden om udbetaling af dele af tilskuddet.

86. En hurtig udbetaling er også nødvendig for at mindske risikoen for, at EU annullerer de EU-midler, som ellers ville have været tilført det danske program. Annulleringen sker, hvis Fødevarerministeriet ikke inden for 2 år har brugt de midler, som var planlagt fra programperiodens start. Det kan enten skyldes, at der ikke har været afsat nok midler på finansloven, eller at udbetalingen af tilskuddet har været for langsom i forhold til planlagt.

Fødevarerministeriet har oplyst, at der 2 gange i programperioden er sket annullering af EU-midler. Det drejer sig om en annullering i 2005 (vedrørende budgetåret 2002) og i 2006 (vedrørende budgetåret 2003). EU har i alt ca. refunderet henholdsvis 63 mio. kr. og 120 mio. kr. mindre end forventet. Derudover vil der ske en mindre annullering af EU-midler vedrørende budgetåret 2005, og når programmet lukkes. Fødevarerministeriet har oplyst, at annulleringerne skyldes, at der fra dansk side ikke har været bevilget tilstrækkelige nationale midler til programmet.

Rigsrevisionen er enig i, at der er afsat færre nationale midler end planlagt, hvilket kan være årsagen til annulleringerne. Det er fortsat Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarerministeriet bør begrænse risikoen for annullering af EU-midler ved at sikre en hurtig fordeling og en hurtig udbetaling af midler. Rigsrevisionens besøg i Storbritannien har vist eksempel på, at administrationen aktivt rykker for, at ansøgere anmoder om udbetaling af tilskud (se boks 4).

87. Midtvejsevalueringen påpegede, at der for nogle ordninger var tegn på for langsom udbetaling. En af de grunde, som evalueringen angav, var den langsomme fordelingsproces. Den opfølgende evaluering konkluderede, at fordelingen af midler var blevet hurtigere, men at fordelingen stadig ikke var afgjort ved årets begyndelse.

88. Undersøgelsen har vist, at afløbet kunne blive hurtigere, ved at bevillingen fordeles tidligere på året, og ved at tilskuddet i højere grad end nu udbetales i rater, afhængig af tilskuddets størrelse. Erfaringerne fra Storbritannien kan eventuelt inddrages i den forbindelse. Rigsrevisionen finder, at Fødevarerministeriet med fordel kan sikre et hurtigere afløb af programmets midler for at minimere risikoen for bortfald af EU-midler. Fødevarerministeriet vil i den nye programperiode undersøge, om afløbet af midler kan fremmes yderligere.

#### Overholdelse af regler og retningslinjer for udbetaling af tilskud

89. Rigsrevisionen har gennemført en tilskudsrevision af FIUF-programmet med henblik på at undersøge, om tilskuddet administreres efter gældende regler og retningslinjer. Til det formål har Rigsrevisionen gennemgået sagsbehandlingsinstrukser, ansøgningskemaer, DFFE's forretningsgange og interne kontroller.



90. Tilskudsrevisionen har vist, at DFFE's instrukser til sagsbehandling indeholder retningslinjer for, hvordan sagerne skal behandles, og tilskuddet udbetales.

91. Tilskudsrevisionen har fundet væsentlige fejl, herunder systemfejl, i administrationen af tilskud, hvor gældende regler og retningslinjer ikke er blevet overholdt. Sagsgennemgangen har vist fejl i udbetalinger. DFFE har oplyst, at samtlige sager af denne type efterfølgende er blevet gennemgået og fejlene rettet. Desuden viste sagsgennemgangen bl.a. forkert registrering af tilsagnsbeløb, manglende indsendelse af den påkrævede revisorerklæring og manglende fysisk kontrol af projekterne inden for nogle ordninger.

92. DFFE har oplyst, at det vil sikre, at de anførte problemer i tilskudsforvaltningen ikke forekommer i den kommende programperiode. DFFE vil desuden sikre, at der på alle ordninger sker en fysisk kontrol af projekterne.

93. Rigsrevisionen har desuden gennemgået 40 sager og fundet 2 tilfælde, hvor DFFE har fraveget gældende regler for tilskud.

Det ene tilfælde handler om, at DFFE har givet tilsagn til en ansøger, selv om ansøger allerede havde begyndt sit projekt. Det er ellers en betingelse for at få tilskud, at projektet ikke er begyndt, før DFFE har sendt en kvittering for at have modtaget ansøgningen.

Som eksempel herpå har Rigsrevisionen gennemgået en anden sag, hvor ansøger netop fik afslag, under henvisning til at projektet allerede var påbegyndt.

DFFE har oplyst, at tilsagnet blev givet, fordi ministeriet ikke havde oplyst tilstrækkeligt om, hvornår der kunne ansøges. Ansøger havde korrekt fået oplyst, at ordningen var lukket, og påbegyndte derfor sit projekt uden tilsagn om tilskud. Da ordningen senere blev åbnet igen, fik ansøger dispensation af hensyn til ligebehandling af ansøgere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bekendtgørelsen i dette tilfælde ikke giver hjemmel til at give et sådant tilsagn. Fødevareministeriet er enig heri.

Det andet tilfælde tager udgangspunkt i, at DFFE i programperioden forhøjede tilskuddet til at foretage en bestemt lovpligtig modernisering af fartøjer. Efter at lovens frist for moderniseringen var udløbet, blev tilskuddet forhøjet fra 20 % til 40 %. En ansøger, der havde modtaget det oprindelige tilskud på 20 %, fik efter projektets afslutning et tilsagn på yderligere 20 %. Ansøgeren fik således ikke mindre i tilskud end de, der moderniserede deres fartøj efter udløbet af lovens frist.

DFFE har i den forbindelse oplyst, at der ikke normalt er mulighed for at give yderligere tilsagn til projekter, som allerede har fået et tilsagn. Det er DFFE's vurdering, at det yderligere tilsagn blev givet med hjemmel i bekendtgørelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bekendtgørelsens bestemmelser ikke giver hjemmel til at give dette tilsagn.

94. Undersøgelsen har vist, at DFFE's dispositioner overordnet set er i overensstemmelse med de meddelte bevillinger, love m.m., og at DFFE fører tilsyn med, at tilskudsmodtagere anvender midlerne i overensstemmelse med forudsætningerne. DFFE har oplyst, at der fremover vil ske en fysisk kontrol af projekterne på alle ordninger.

95. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen for FIUF-tilskud er rigtig. Der er dog konstateret fejl i væsentlige forhold, bl.a. i forbindelse med udbetaling af tilskud, som DFFE selv har rettet op på. Desuden er reglerne for tilskud i 2 tilfælde fraveget, uden at der har været hjemmel hertil i bekendtgørelsen.

## V. Opfølgning på programmets gennemførelse

### RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

**Fødevareministeriet har fulgt op på FIUF-programmets gennemførelse gennem årlige statusrapporter og evalueringer. Grundlaget for evalueringer bør dog forbedres, ved at der løbende indsamles data til belysning af programmets målopfyldelse.**

Denne vurdering er baseret på:

- Fødevareministeriet har fået gennemført 3 EU-bestemte evalueringer af programmet. Fødevareministeriet bør dog sikre øget evaluerbarhed ved systematisk at indsamle data, der belyser opnåelsen af de strategiske mål. Det sker ikke i dag, hvor der udelukkende indsamles data om den umiddelbare produktion af de enkelte projekter, hvilket rapporteres i årlige statusrapporter til EU. Der kan med fordel hentes inspiration i Sverige, hvor der systematisk indsamles effektdata, som registreres elektronisk i sagsbehandlersystemet.
- Fødevareministeriet har i vid udstrækning foretaget de ændringer, der er blevet anbefalet i de gennemførte evalueringer. Større ændringer vil blive gennemført i løbet af den ny programperiode for 2007-2013.
- Rigsrevisionen er enig i midtvejsevalueringens anbefaling om, at der bør gennemføres en national analyse af den danske fiskerihavnskapacitet. En analyse kunne bl.a. give Direktoratet for FødevareErhverv et grundlag for at vurdere behovet for kapacitet i de danske havne.

96. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes Fødevareministeriet har fulgt op på programmets gennemførelse og dermed sikret sig, at de gennemførte projekter har haft den ønskede virkning.

97. EU's forordning opstiller krav om, at de nationale programmer skal evalueres i løbet af programperioden. Der er indtil videre gennemført ex ante-evaluering, midtvejsevaluering i 2003 og opfølgning på midtvejsevaluering i 2005. En afsluttende ex post-evaluering forventes gennemført af EU-Kommissionen i 2009.

## A. Data til vurdering af programmets effekt

98. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorvidt der sker en fyldestgørende indsamling af data, og om denne bruges til systematisk at evaluere programmets målopfyldelse.

99. Ministeriet redegør i programmet for, hvordan aktiviteterne under de enkelte tilskudsordninger vil blive overvåget og evalueret:

- Ansøgningskemaer udformes i overensstemmelse med programmets målsætninger, så vurdering af ansøgningen kan ske med reference til både de strategiske mål og til de specifikke mål for tilskudsordningen.
- Data vedrørende projekternes udgangsposition (baseline) og forventede resultater og effekter registreres.
- De målte effekter registreres og rapporteres – eventuelt gennem en database.
- Overvågning sker på 3 niveauer: output, tilskudsordningens samlede resultater og programmets samlede virkning.

100. Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at DFFE systematisk indsamler data til belysning af den direkte produktion af de enkelte projekter, fx oplysninger om tonnage, kW, m<sup>2</sup> kaj, m<sup>3</sup> fryseanlæg, antal gennemførte projekter/aktiviteter etc. Disse bruges af DFFE til årligt at rapportere på de EU-bestemte indikatorer til EU-Kommissionen. Disse informationer registreres alle i DFFE's elektroniske sagsbehandlingssystem. Tekniske komplikationer har dog medført, at man ofte er nødsaget til manuelt at samle oplysningerne fra sagsbehandler-systemet i et regneark for at korrigere for manglende og fejlagtige registreringer.

DFFE har udarbejdet ansøgningskemaerne for de 4 gennemgåede tilskudsordninger, så DFFE har umiddelbar adgang til de nødvendige data, som skal indrapporteres til EU.

Denne type data kan dog kun i begrænset omfang bruges til at vurdere de opnåede effekter af tilskudsordningerne.

101. Foruden de EU-bestemte indikatorer opstiller programmet derfor også indikatorer for de opstillede effektmål, sådan som det beskrives i kap. III. Rigsrevisionens sagsgennemgang viser, at DFFE i mange tilfælde har indhentet information om situationen ved programmets start, så det er muligt efterfølgende at registrere, hvilken virkning en tilskudsordning har haft.

102. På FIUF-programmets største tilskudsordning fiskerihavnenes faciliteter har Rigsrevisionen dog kunnet konstatere, at der ikke har været indhentet baseline-information på de opstillede indikatorer, hvorfor det ikke er muligt efterfølgende at vurdere, om der er sket en udvikling i programperioden.

Ministeriet har oplyst, at man vil overveje, hvorledes effekterne af ordningen kan måles i forbindelse med den afsluttende evaluering af programmet.

103. Sagsgennemgangen viser, at DFFE i programperioden ikke har krævet, at ansøgere har skullet indrapportere data, der kunne belyse indikatorerne for de opstillede effektmål, sådan som det ellers beskrives i programdokumentet. Som konsekvens heraf har DFFE ikke registreret nogen form for effektdata.

104. På tilskudsordningen kollektive foranstaltninger skal ansøgeren dog angive kvantificerede effektmål, ligesom DFFE stiller krav om en afsluttende projektrapport. Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at der ikke sker en ensartet afrapportering af projekterne, og at den kun meget sjældent indeholder en afrapportering på de oplyste effektmål. Hvis et projekt indeholder analyse- eller kortlægningsarbejde, udgør dette i flere tilfælde også selve projektrapporten, som indsendes til DFFE. De indrapporterede data registreres ikke.

Fødevarerministeriet har oplyst, at DFFE har anmodet ansøgerne om at redegøre for de forventede effekter for at kunne vurdere ansøgningen, men at der ikke har været stillet krav om, at der efterfølgende rapporteres om de faktiske effekter efter projektets afslutning. Ministeriet forventer, at der under det kommende program vil blive stillet krav om indrapportering af projekternes effekter på de fleste ordninger.

105. Midtvejsevalueringen skulle bl.a. omfatte en vurdering af de foreløbige resultater af programmet. Da DFFE imidlertid ikke systematisk har indsamlet data til belysning af indikatorer og de opnåede effekter, baserede evalueringen sig i høj grad på vurderinger af data, som evaluator selv havde fremskaffet ved at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige tilskudsmodtagere, interviews med interessenter og uafhængige observatører, data fra Danmarks Statistik og statistik fra Fiskeridirektoratet og Fiskeristatistisk Årbog. Spørgeskemaundersøgelsen spurgte ansøgerne om, hvordan de selv vurderede resultaterne af deres projekter. 80 % af alle projektholdere var meget enige i, at de forventede resultater var opnået, 50 % af virksomhederne angav, at projektet havde medført højere kvalitet af virksomhedens produkter, og 60 % af virksomhederne vurderede, at den indførte nye teknologi havde medvirket til øget effektivitet etc. På baggrund af disse informationer, kombineret med ovennævnte registerdata, konkluderede midtvejsevalueringen, at der var skabt gode resultater og effekter inden for alle 3 strategiske mål.

Evalueringen gav på denne baggrund en nærmere vurdering af selve programindsatsen og målopfyldelse på forskellige niveauer. Sandsynligvis på grund af programdokumentets manglende eksplicitte sammenhæng mellem programmets mål foretager evalueringen ikke en systematisk evaluering af programmets målniveauer og den interne sammenhæng imellem disse. I stedet foretager evalueringen en vurdering af de overordnede resultater og effekter af den samlede programindsats og af de enkelte tilskudsordninger.

106. Midtvejsevalueringen konstaterede, at der ikke skete en systematisk opdatering af data til belysning af de opstillede effektindikatorer. På den baggrund anbefalede den opfølgende evaluering, at DFFE iværksatte en mere systematisk registrering af projekternes resultater.

107. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der i Sverige systematisk registreres data til belysning af de nationalt opstillede effektindikatorer for det svenske fiskeriprogram. Disse data bliver registreret i samme database som data vedrørende de EU-bestemte indikatorer og belyser, i hvilken grad projekterne medvirker til at opfylde programmets overordnede mål.

108. Fødevarerministeriet er enig i den opfølgende evaluering, der anbefaler en mere systematisk registrering af projekternes resultater. Imidlertid finder ministeriet det normalt, at evaluator har skullet tilvejebringe data af egen kraft, og ministeriet vurderer, at der er sket en hensigtsmæssig styring af programmet på grundlag af de tilgængelige data.

109. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevarerministeriet bør sikre øget evaluerbarhed ved systematisk at indsamle data, der belyser opnåelsen af de strategiske mål. Det sker ikke i dag, hvor der udelukkende indsamles data om den umiddelbare produktion af de enkelte projekter, hvilket rapporteres i årlige statusrapporter til EU. Fødevarerministeriet kan med fordel hente inspiration i Sverige, hvor der systematisk indsamles effektdata, som registreres elektronisk i sagsbehandlersystemet.

## B. Opfølgning på evalueringer

110. Rigsrevisionen har undersøgt, om evalueringernes anbefalinger er blevet gennemført eller planlægges indarbejdet i det kommende danske fiskeriprogram for perioden 2007-2013.

111. Midtvejsevalueringen indeholdt 10 anbefalinger til justeringer, der ville kunne øge udbyttet af FIUF-midlerne. Den opfølgende evaluering i 2005 undersøgte, om anbefalingerne var gennemført. Hovedparten af anbefalingerne var helt eller delvist gennemført, især anbefalingerne vedrørende budgetafløb, tilpasning af programmets finansieringsplan og administration af programmet. Anbefalinger, der havde en mere strukturel og grundlæggende karakter, var til gengæld ikke gennemført. Det drejer sig bl.a. om at gøre innovation til et gennemgående tema for programmet, ændring i Overvågningsudvalgets rolle, udarbejdelse af kriterier for prioritering af ansøgninger samt en bredere informationsindsats. Ministeriet havde vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt at foretage de pågældende ændringer midt i en programperiode.

112. Rigsrevisionen har gennemgået udkastet til det kommende danske program vedrørende Den Europæiske Fiskerifond (EFF). Programmet har i modsætning til FIUF-programmet rubriceret sine mål som mål for de enkelte brancher, mål for samspillet mellem brancherne og fælles mål for det samlede erhverv. Der er ikke opstillet overordnede mål for det samlede danske program, og mange af de opstillede mål har karakter af aktiviteter.

Det fremgår af udkastet, at de strukturelle anbefalinger, som ikke blev gennemført i programperioden, er inkorporeret i det nye program. Det drejer sig primært om følgende anbefalinger:

- Øget satsning på/højere tilskudsprocent til innovative projekter.
- Introduktion af tværgående og innovative temaer.
- Målgruppen for EFF-programmets informationsindsats er langt bredere end for FIUF-programmet.
- Programmet åbner op for at inddrage faglig rådgivning og ekspertviden i vurdering af projekter og gør det klart, at Overvågningsudvalget ikke skal høres om enkeltprojekter.

113. Anbefalingen om at udarbejde en analyse af den samlede danske fiskerihavnskapacitet og det fremtidige investeringsbehov er ikke blevet fulgt. Midtvejsevalueringen indeholder forslag om at udarbejde en sådan i forbindelse med det kommende EFF-program, da den nuværende tilskudsform risikerer at medvirke til at opbygge overkapacitet i de danske havne, hvis alle får tilskud til det samme. Det nuværende krav om en forretningsplan for den enkelte havn sikrer udelukkende, at tilskuddet gives ud fra en fremadrettet behovsanalyse, men denne forholder sig ikke til det samlede nationale behov.

114. Det fremgår af EU's forordning, at FIUF under ordningen fiskerihavnes faciliteter udelukkende kan yde støtte til projekter, der ikke medfører uheldige bivirkninger, navnlig tilvejebringelse af overskydende produktionskapacitet. Derfor skal hvert enkelt medlemsland i programmet anføre trufne forholdsregler for at undgå opbygning af overkapacitet.

115. Fødevareministeriet har oplyst, at man finder det vanskeligt at foretage en prioritering mellem de forskellige havne, da man ikke har et grundlag for at styre udviklingen i fiskerihavnenes kapacitet eller mellem fiskerihavnene indbyrdes. Derfor prioriteres ansøgningerne udelukkende på grundlag af det enkelte projekts formål, indhold og forventede effekter. Om der skal være en anden form for prioritering eller styring, er i sidste ende et politisk spørgsmål.

Det er Fødevareministeriets overordnede opfattelse, at man har implementeret evalueringernes anbefalinger, hvor det er fundet hensigtsmæssigt.

116. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fødevareministeriet i vid udstrækning har foretaget de ændringer, som er blevet anbefalet i de gennemførte evalueringer. Større ændringer vil blive gennemført i løbet af den ny programperiode for 2007-2013.

117. Rigsrevisionen er enig i midtvejsevalueringens anbefaling om, at der bør gennemføres en national analyse af den danske fiskerihavnskapacitet. En analyse kunne bl.a. give DFFE et grundlag for at vurdere behovet for kapacitet i de danske havne.

Rigsrevisionen, den 5. marts 2008

Henrik Otbo

/Mads Nyholm Jacobsen

## Bilag 1. Ordliste

Nedenstående ordliste indeholder forklaring af væsentlige udtryk og betegnelser, som benyttes i beretningen.

Akvakultur	Opdræt af fisk i dam- eller havbrug.
Danmarks Fiskeriforening	Interesseorganisation, der varetager danske fiskeres interesser. Deltager aktivt i debatten om den danske fiskeripolitik og yder rådgivning til medlemmerne. Medlem af Overvågningsudvalget.
Danmarks Fiskeriundersøgelser	Var tidligere en sektorforskningsinstitution under Fødevareministeriet, men blev i 2007 sammenlagt med Danmarks Tekniske Universitet. Gennemfører forskning og undersøgelser på fiskeriområdet med henblik på rådgivning om bæredygtig udnyttelse af havets og de ferske vandes levende resurser.
EFF – Den Europæiske Fiskerifond	Afløser for FIUF-programmet. Den kommende programperiode dækker perioden 2007-2013.
EU indikatorer	Indikatorer, som EU har fastsat, til måling af FIUF-programmets resultater. EU omtaler disse som infosys-indikatorer.
Fiskeridirektoratet	Direktorat under Fødevareministeriet, der udfører fysisk kontrol af nogle af ansøgningerne under FIUF-programmet. Kontrollen sker efter aftale med Direktoratet for FødevareErhverv.
Fiskerikonsulenter	Konsulenterne er ansat af lokale fiskeriforeninger med tilskud fra Direktoratet for FødevareErhverv. De yder konsulentbistand til foreningernes medlemmer og er fysisk placeret i Hanstholm, Hirtshals, Skagen, Thyborøn og Rønne.
Fiskeriverket	Den statslige institution i Sverige med ansvar for implementeringen af det svenske FFU-program (svarer til det danske FIUF-program).
Fødevarestyrelsen	Styrelse under Fødevareministeriet, der udfører fysisk kontrol af ansøgninger under FIUF-programmet.
MFA – Marine and Fisheries Agency	Direktorat under <i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i> med ansvar for implementeringen af det britiske FIGG-program (svarer til det danske FIUF-program).
Overvågningsudvalg	Det fremgår af EU's forordning, at hvert medlemsland skal nedsætte et nationalt overvågningsudvalg, som skal sikre gennemførelsen af FIUF-programmet efter gældende forskrifter herom. I Danmark har Overvågningsudvalget endvidere til opgave at rådgive fødevareministeren om langsigtede indsatsområder, prioritering af FIUF-midlerne og om iværksættelse af redegørelser, studier mv.