

Regional konkurrenskraft och sysselsättning
Åland 2007-2013
Europeiska socialfonden

Förhandsutvärdering av det operativa programmet
Kompetens och sysselsättning

November 2006

Förord

Sedan EU-inträdet 1995 har Åland arbetat med EUs strukturfonder. Hösten 2006 färdigställs programdokumenten för en tredje omgång av åländska strukturfondsprogram. De insatser som nu förbereds gäller programperioden 2007-2013.

Då ett EU-program tas fram följs arbetet av en oberoende utvärderare. Det åländska programmet för Regional konkurrenskraft och sysselsättning, med finansiering från den Europeiska socialfonden, har därför i enlighet med gällande regelverk genomgått en förhandsutvärdering (s.k. 'ex ante evaluering'). Förhandsutvärderingen görs av oberoende sakkunskap utan kopplingar till eller med intressen i programmet och dess framtida implementering.

Denna rapport har två syften. Det ena är att gå igenom hur man i programmet har arbetat med ett antal generella frågor som är betydelsefulla i alla strukturfondsprogram. Det andra syftet är att redovisa de viktigaste av de evaluerarsynpunkter som framkommit under arbetets gång och hur detta påverkat utformningen av föreliggande programtext.

Ansvar för förhandsutvärderingen av detta program har åvilat Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) i samarbete med konsultfirman EuroFutures i Stockholm. Undertecknad har haft det övergripande ansvaret för evalueringen. Inom ÅSUB har även Richard Palmer bistått i arbetet. Huvudansvarig för EuroFutures insatser i projektet har Hallgeir Aalbu varit.

Mariehamn den 17 november 2006

Bjarne Lindström
Direktör, ÅSUB

Innehåll

Förord.....	2
Innehåll.....	3
Sammanfattning	4
1. Introduktion.....	6
2. Bakgrundsanalysen.....	6
2.1 Programmet	7
2.2 Utvärderarens bedömning	7
3. SWOT-analysen	7
3.1 Programmet	8
3.2 Utvärderarens bedömning	8
4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa.....	9
4.1 Programmet	9
4.2 Utvärderarens bedömning	10
5. Erfarenheterna från tidigare programperioder.....	10
5.1 Programmet	10
5.2 Utvärderarens bedömning	11
6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden	11
6.1 Programmet	11
6.2 Utvärderarens bedömning	11
7. De anvisade insatsernas resultat och effekter.....	12
7.1 Programmet	12
7.2 Utvärderarens bedömning	13
8. Koherens och synergieffekter med övrig relevant EU- och nationell politik	15
8.1 Programmet	16
8.2 Utvärderarens bedömning	17
9. Genomförandeorganisation	18
9.1 Programmet	18
9.2 Utvärderarens bedömning	18

Sammanfattning

Resultatet av förhandsevalueringen av det åländska EU-programmet för regional konkurrenskraft och sysselsättning (med fokus på kompetens och sysselsättning) gällande perioden 2007 - 2013 kan sammanfattas i följande åtta punkter:

1. *Bakgrundsanalysen* är väl utförd både med avseende på innehåll och kvalitet. Enligt utvärderarnas uppfattning är de relevanta frågorna belysta i analysen. I de kvantitativa beskrivningarna används de senast tillgängliga siffrorna. Analysen mynnar ut i en tydlig och - i förhållande till de aktuella EU-insatsernas allmänna inriktning och fokus - relevant bild av programregionens dagsaktuella status. En svaghet är måhända att nulägesindikatorerna är väl många och därmed kanske inte ger den tydliga fokusering på ett mer begränsat antal (programmålsrelaterade) nyckelindikatorer.
2. *SWOT-genomgången* pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna. Den är även kopplad till bakgrundsanalysen på ett tillfredsställande sätt och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Vissa oklarheter föreligger dock beträffande bedömningen av om en i analysen utpekad faktor främst är att betrakta som en 'styrka' eller som en 'möjlighet'.
3. Programmets övergripande *mål, strategier och huvudsakliga satsningsområden* är tydligt formulerade och rimligt konsistenta. Kopplingen mellan de övergripande målen (inklusive de horisontella) och de strategiskt valda prioriteringarna av olika satsningsområden skulle kunna utvecklas ytterligare och därmed göras tydligare.
4. Programmet refererar på ett föredömligt sätt evaluerarnas *slutsatser och rekommendationer från motsvarande strukturfondsprogram* under den förra programperioden. Här redovisas även på vilket sätt och inom vilka satsningsområden som dessa erfarenheter på olika sätt påverkat utformningen av det nya programmet.
5. Beträffande *programmets resurser och dess användning* gäller att nivån på den offentliga programbudgeten kräver att pengarna genomgående används på effektivast möjliga sätt och därtill kompletteras med ett finansiellt deltagande från det privata näringslivets sida. Fördelningen på de i programmet anvisade fyra satsningsområdena är inte explicit redovisad, men kan grovt avläsas i finansieringstabellen gällande fördelningen på de av Kommissionen på förhand godkända satsningsområdena för Socialfonden. Med hänsyn till programmets inriktning och övergripande mål samt de olika satsningsområdenas roll i programmet som helhet, är utvärderarnas konklusion ändå att den finansiella fördelningen kan motiveras.
6. Det slutliga programmet bör utvecklas med avseende på hanteringen av de *kvantitativa indikatorerna*. Utmaningen är att formulera dessa på ett sätt som gör det möjligt att mäta och isolera de resultat som programmet och projekten har bidragit till. Problemen är särskilt påtagliga när det gäller hanteringen av de programövergripande effektindikatorerna. Här rekommenderas att en 'uppstädning' som undanröjer överlappningar och felplacerade indikatorer genomförs. Härtill kommer att de

programövergripande indikatorerna måste preciseras så att de tydligt avgränsas till effekterna på de grupper som programmet i första hand gäller. Det är också viktigt att se över kopplingen mellan de valda programindikatorerna och bakgrundsanalysens nulägesindikatorer. Vidare bör man om möjligt försöka utöka de kvantifierade målen (som nu bara finns på programnivån) till att även omfatta de projektrelaterade genomförande- och resultatindikatorerna.

7. Programmet står inte i konflikt med *övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar*. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är refererade i den strategiska referensramen, men att deras uppföljning i den konkreta programplaneringen inte är så tydlig som skulle kunna önskas. Programmet är 'immateriellt' och orienterat mot grupper av individer, vilket gör jämställdhetsfrågorna viktigare än miljöfrågorna. Programmets jämställdhetsmål är dock väl snävt fokuserat på könsperspektivet, och utesluter därmed i detta sammanhang minst lika angelägna jämställdhetsmål gällande andra särskilt utsatta grupper på den åländska arbetsmarknaden.

8. Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller *genomförandeorganisation, offentlig insyn och finansiell säkerhet*. Det utnyttjar även de möjligheter till administrativ samordning med andra åländska EU-program. Implementeringen skulle dock bli tydligare om klart formulerade urvalskriterier för behandlingen av projektansökningar hade inkluderats i programtexten.

1. Introduktion

Denna rapport innehåller en ex ante utvärdering av den delen av det åländska programmet för Regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013 som skall medfinansieras av den Europeiska socialfonden. Det åländska programmets fokus och huvudsakliga inriktning har sammanfattats i nyckelorden *kompetens* och *sysselsättning*, vilka också sammantaget utgör rubriken på programmets enda insatsområde. En motsvarande utvärdering är gjord av den del som skall finansieras av den Europeiska regionalfonden. Denna redovisas i en separat evalueringsrapport.

De två här aktuella strukturfondsprogrammen är baserade på en gemensam övergripande målsättning och en strategi som lett fram till de tyngdpunkter i satsningarna som de två programmen på en mer operativ nivå är uttryck för. De bygger därmed också på en gemensam socioekonomisk bakgrunds- och SWOT-analys. Denna del av programformuleringen samt en genomgång av de allmänna bestämmelserna för genomförande och finansiering presenteras av de programansvariga i en separat rapport ("Ålands strategiska referensram för Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden"). Föreliggande ex ante gäller därmed även innehållet i denna rapport.

Av Kommissionens instruktioner (se t ex EU-förordning 1083/2006) framgår att man eftersträvar ett aktivt och fortlöpande samarbete mellan evaluerarna och programförfattarna för att på så sätt redan från början säkra bästa möjliga resultat. Den anbefallda evalueringsstrategin blir därmed i hög grad 'processinriktad'. Utvärderarna fungerar alltså som en form av 'bollplank' för programförfattarna. Förhandsgranskningen av det åländska programmet för regional konkurrenskraft och sysselsättning har präglats av ett sådant processinriktat arbetssätt. Evaluerarna har fortlöpande kommenterat olika utkast som levererats från programförfattarna. Programtexten har därefter i varierande grad omarbetats utgående från utvärderarnas kommentarer och rekommendationer.

Rapporten tar i de kommande kapitlen upp programmets bakgrundsanalys och SWOT-analys, programmålen och strategierna för att uppnå dessa, hur erfarenheter från tidigare programperioder tagits tillvara i det nya programmet, resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden, om de anvisade insatsernas resultat och effekter är realistisk beskrivna och om resultaten är mätbara med hjälp av de valda indikatorerna samt genomförandeorganisationen och programmets koherens med övrig relevant EU- och nationell politik.

2. Bakgrundsanalysen

Genom att analysera rådande regionala förhållanden kan problem och möjligheter samt relativa styrkor och svagheter identifieras och läggas till grund för utformning av programmets målstruktur och resursallokering.

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av regionens nuläge/potential och de problemområden/utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser som på marginalen kan åstadkomma största möjliga nytta som bör genomföras med hjälp av medfinansiering från programmet. Att identifiera inom vilka områden de mest

angelägna behoven finns är den regionala analysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga syfte.

2.1 Programmet

Det geografiska området för programmet för Regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013 omfattar hela Åland. Som bakgrund för de föreslagna prioriteringarna av hur programmets ekonomiska medel skall användas ingår att analysera programområdets utvecklingsförutsättningar och utmaningar.

I programmet analyseras Ålands geografiska läge, befolkningsutvecklingen, den ekonomiska situationen, företagens och företagandets utveckling, arbetsmarknaden, utbildningsstrukturen, miljösituationen och energiförsörjningen. Avslutningsvis listas ett stort antal kvantitativa indikatorer som beskriver nuläget i programregionen.

2.2 Utvärderarens bedömning

Bakgrundsanalysen präglades i sina första versioner av en något oklar struktur med delvis överlappande textavsnitt under de olika rubrikerna. Utvärderarna påtalade problemen och föreslog en omorganisering av texten samt förbättrad argumentation och dataunderlag där så var möjligt. Slutligen påtalades vikten av att införa ett avslutande avsnitt med en summering av nuläget inför programstarten med för framtida utvärderingar viktiga data ('base-line' eller 'nulägesindikatorer') gällande befolkning, ekonomi, företagande, arbetsmarknad, utbildning - men också med bäring på horisontella mål som miljö och jämställdhet.

Under utväxlingen av synpunkter och förslag utvecklades bakgrundsanalysen i en av utvärderarna önskad riktning med en tydligare struktur, bättre genomförd argumentation och en avslutande sammanställning av programmålsrelaterade nulägesindikatorer.

Slutsats

Bakgrundsanalysen är väl utförd både med avseende på innehåll och kvalitet. Enligt utvärderarnas uppfattning är de relevanta frågorna belysta i analysen. I de kvantitativa beskrivningarna används de senast tillgängliga siffrorna. Analysen mynnar ut i en tydlig och - i förhållande till de aktuella EU-insatserns allmänna inriktning och fokus - relevant bild av programregionens dagsaktuella status. En svaghet är måhända att nulägesindikatorerna är väl många och därmed kanske inte ger den tydliga fokusering på ett mer begränsat antal (programmålsrelaterade) nyckelindikatorer.

3. SWOT-analysen

SWOT-analysen syftar till att peka ut programområdets starka och svaga sidor och de möjligheter och hot man kan se inför framtiden. Man skall identifiera programregionens styrkor (strengths) vilka kan utnyttjas för att stimulera utvecklingen av konkurrenskraft och sysselsättning; regionens svagheter (weaknesses) som programmet skall medverka till att överkomma; möjligheter (opportunities) som skall utnyttjas och hot (threats) vilka måste beaktas i utvecklingsarbetet.

Detta är en del i avgränsningen av frågeställningarna på vägen från den regionala analysen över till de valda strategierna och de tydligt fokuserade konkreta insatserna.

3.1 Programmet

Programmet innehåller en SWOT-analys där följande faktorer framhävs:

- Bland *styrkorna* framhävs den starka ekonomiska utvecklingen på Åland, den låga arbetslösheten och den välutbyggda transport- och kommunikationsstrukturen
- Som *svagheter* nämns utvecklingen av landsbygden och skärgården, låg förädlingsgrad inom industrin, ökad andel arbetslösa inflyttade, låg utbildningsnivå och delvis felaktig kompetensprofil, ett teknologiskt sett osofistikerat näringsliv, sårbar miljö med lokal övergödning, liten självförsörjningsgrad när det gäller energi och ett för näringslivet sårbart kommunikationssystem
- Bland *hoten* beskrivs möjliga strukturändringar i den för Åland så viktiga sjöfartsnäringen, konjunktursvackor som kan drabba turismen, konkurrensen från låglöneländer och risken för omlokaliseringar, outsourcing och nedläggningar, osäkerheterna när det gäller flygförbindelserna, övergödningen av Östersjön som kan påverka boendemiljö och turism negativt samt en befolkningsnedgång på landsbygden och i skärgården som innebär påfrestningar för den offentliga ekonomin
- Som *möjligheter* pekas främst på närheten till snabbt växande marknader i Östersjöregionen, ökad användning av IT för att övervinna lokaliseringss nackdelarna, utbildnings- och rekryteringsmöjligheterna i Finland och Sverige samt en fortsatt utveckling av sjöfartsklustret och av turismen

3.2 Utvärderarens bedömning

SWOT-analysen har utvecklats och förbättrats i ett aktivt samspel mellan programförfattarna och utvärderingsteamet. Förändringar har skett i analysens struktur, inte minst när det gäller de olika 'styrkorna' och 'hoten'. Ett viktigt mer innehållsligt påpekande från utvärderarna var hanteringen av den inom åländsk ekonomi så dominerande sjöfarten, något som man tenderade att behandla som en 'svaghet' eller 'hot' snarare än en 'styrka' och/eller en 'möjlighet'.

Det fanns också en del andra problem att åtgärda, t ex gällande vilka problem som det låga förädlingsvärdet inom tillverkningsindustrin skapar, analysen av varuhandelsbalansunderskottet och den oklara hanteringen av integrationen av immigranter och nyinflyttad arbetskraft.

Det finns dock fortfarande anledning att i några fall gå igenom de enskilda punkterna i SWOTen för att om möjligt på ett tydligare sätt skilja mellan (strukturella) styrkor och (potentiella) möjligheter. Så är t ex bristen på lokala förnyelsebara energikällor och potentialen för utveckling av sådana listat bland styrkorna istället för bland möjligheterna.

Slutsats

SWOTen pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna. Den är även kopplad till bakgrundsanalysen på ett tillfredsställande sätt och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Vissa

oklarheter föreligger dock beträffande bedömningen av om en i analysen utpekad faktor främst är att betrakta som en 'styrka' eller som en 'möjlighet'.

4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa

En av förhandsutvärderingens viktigaste uppgifter är att granska om det finns en 'röd tråd' från den regionala analysen, via SWOTen och avgränsningen av de problem som man avser lösa, till målstrukturen och de prioriteringar som slutligen görs. Ex ante genomgången skall synliggöra eventuella brister i programmets uppbyggnad och vid behov ge förslag till förbättringar.

I dialogen med programskrivarna har utvärderarna presenterat hur en mål-strategi-medel hierarki borde se ut med konsistent struktur och utvärderingsbara mål som ger ett stöd för strategiskt genomtänkta prioriteringar. Det måste alltså finnas ett sammanhang mellan målen och de aktiviteter som avses få ekonomiskt stöd från programmet.

4.1 Programmet

Målet för det här behandlade operativa programmet är enligt programtexten "att förbättra utnyttjandet av humankapitalet genom en generell höjning av kompetensnivån i företag och organisationer och ökad integration av utanförgrupper". Detta skall i sin tur stimulera och utveckla den åländska ekonomins konkurrenskraft och förmåga att skapa nya arbetstillfällen.

Målets kopplingar och potentiella synergieffekter med övrig gemenskapspolitik och annan relevant nationell utbildnings- och arbetsmarknadspolitik presenteras på ett översiktligt sätt. Även kopplingar till relevanta horisontella mål berörs.

Behandlingen av programmets strategidél är knapphändig. Utan några mer ingående strategiska motiveringar presenteras kortfattat programmets enda prioriterade område kallat "Kompetens och sysselsättning".

Inom detta strategiskt prioriterade område är avsikten att koncentrera satsningarna till följande fyra fokusområden:

- Investeringar i humankapitalet
- Innovativa former av arbetsorganisation
- Aktiva och preventiva sysselsättningsåtgärder
- Integration av svaga grupper inom arbetsmarknaden ("inklusion")

Härtill kommer så ytterligare ett område, nämligen det tekniska stödet för nödvändiga satsningar på programmets genomförande, uppföljning, information etc.

Tanken är att en systematisk och väl fokuserad satsning på dessa fyra områden skall främja kompetensutveckling och fortbildning av personal inom såväl befintliga som nya arbetsområden. Programsatsningarna skall även vara sysselsättningsfrämjande och förbättra integration av minoritetsgrupper och funktionshindrade.

4.2 Utvärderarens bedömning

Kapitlet med de övergripande programmålen innehöll redan från början en väl skriven genomgång och presentation av EUs allmänna program mål samt Ålands egna nationella mål gällande näringslivsutveckling, sysselsättning och utbildning. Ett problem var dock att de allmänna EU-målen lyftes in i det åländska programmet utan några större ändringar. Den analys av de specifika åländska förhållandena och policybehoven som gjordes i bakgrunds- och SWOT-analyserna fick därmed inte det genomslag i målformuleringen som avsågs.

Kopplingen mellan målen och åtgärderna via klart formulerade strategier blev bättre efterhand som programtexten utvecklades. Strategierna bildar normalt en form av 'brygga' mellan de övergripande programmålen och de konkreta åtgärder som programmet initierar och finansierar. Syftet med strategierna är nämligen att utforma och fokusera de konkreta insatserna så att de givna programmålen uppnås på bästa och effektivast möjliga sätt. Detta framgick inte i de första programversionerna där den analys som leder fram till valet av strategiska insatsområden saknades.

Utvärderarnas förslag var därför att ändra programmets strategidelen så att det blir tydligt att den drivande strategin för att uppnå de fastlagda målen är att koncentrera programmets satsningar till vissa klart prioriterade områden. Utvärderarna ansåg även att de fyra fokusområdena i vissa fall var rätt oklart formulerade till sitt innehåll. Detta gäller särskilt statsområdet "inklusion". Vidare diskuterades möjligheten att man i presentationerna av dessa områden också redogör för vilken typ av projekt och aktörer som insatserna inom respektive fokusområde i första hand skall vara inriktade på, samt på de viktigaste målen (till skillnad från de övergripande programmålen och de mer detaljerade projektmålen) för vardera typ av insatser. Utvärderarna ansåg även att de horisontella målen borde utvecklas och tydliggöras med avseende på deras relevans för det åländska programmet.

Slutsats

Programmets övergripande mål, strategier och huvudsakliga satsningsområden är tydligt formulerade och rimligt konsistenta. Kopplingen mellan de övergripande målen (inklusive de horisontella) och de strategiskt valda prioriteringarna av olika satsningsområden skulle kunna utvecklas ytterligare och därmed göras tydligare.

5. Erfarenheterna från tidigare programperioder

En viktig del i förhandsbedömningen är att tillse att det nya programmet nyttiggör de erfarenheter och lärdomar som finns att hämta i motsvarande eller liknande tidigare genomförda strukturfondsprogram. Särskilt viktigt är här hur programförfattarna tillvaratagit de slutsatser och rekommendationer som framkommit vid de externa mid-term och ex post evalueringarna av dessa program.

5.1 Programmet

Programförslaget innehåller en utförlig genomgång av resultaten från en omfattande halvtidsutvärdering av föregående (ännu ej helt avslutade) Mål-3 program, alltså den tidigare programinsats som närmast motsvarar det här behandlade programmet. Man sammanfattar på ett tydligt sätt utvärderarnas analys av insatserna inom programmets olika delar och redovisar även deras slutsatser och rekommendationer inför den avslutande programperioden.

5.2 Utvärderarens bedömning

Redovisningen av erfarenheterna från den förra programperiodens Mål 3-insatser var redan i de första programutkasterna tydlig och väl genomförd. Den stannade dock vid att referera evaluerarnas konklusioner och förbättringsförslag utan att närmare gå in på vilket sätt dessa erfarenheter skulle tas tillvara i det kommande programmet, något som också påpekades av utvärderarna och därefter åtgärdades av programförfattarna.

Slutsats

Programmet refererar på ett föredömligt sätt evaluerarnas slutsatser och rekommendationer från motsvarande strukturfondsprogram under den förra programperioden. Här redovisas även på vilket sätt och inom vilka satsningsområden som dessa erfarenheter på olika sätt påverkat utformningen av det nya programmet.

6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden

Till förhandsbedömningens uppgifter hör även att granska och bedöma de i programmet anvisade finansiella resurserna med hänsyn till deras storlek och fördelning i förhållande till redovisade mål, behov och insatser.

6.1 Programmet

Enligt den övergripande strategiska referensramen för de åländska satsningarna finansierade av den Europeiska regionala utvecklingsfonden samt av den Europeiska socialfonden, skall medlen fördelas lika mellan dessa två programområden. Denna fördelning, som grundar sig på kommissionens anvisningar (se t ex EG-förordning 1083/2006) och som inte heller ser ut att stå i strid med de behov som framkommit i den för de båda programmen gemensamma bakgrundsanalysen och SWOTen, ger socialfondsprogrammet en total EU-finansiering på drygt 3 miljoner euro. Härtill kommer lika mycket pengar från den åländska regeringen plus ytterligare privat finansiering.

De programansvariga har valt att lägga samtliga programmets aktiviteter och satsningar inom ramen för de s.k. Lissabon-målen. Utgående från dessa redovisas den mer detaljerade resursfördelningen enligt kommissionens kodade lista över socialfondsfinansierade insatser. Om de olika underposterna summeras till de av kommissionen angivna huvudkategorierna framkommer att upp emot 60 procent av programresurserna är avsatta till temat "ökat humankapital", dryga 20 procent till temaområdet "ökad anpassningsförmåga hos arbetstagarna" och resterande ca 20 procent är lika fördelade mellan socialfondstemana "förbättrad social integration" respektive "förbättrat arbetsmarknadstillträde". Härtill kommer så ett mindre belopp för tekniskt stöd.

Någon fördelning av de anvisade resurserna mellan programmets fyra egna utpekade satsningsområden redovisas inte.

6.2 Utvärderarens bedömning

Efter muntliga klargöranden från de programansvariga om givna förutsättningar från kommissionen, inklusive koordinering med motsvarande eller närliggande finska program, kom utvärderarna fram till att såväl den övergripande fördelningen mellan regional- och

socialfondssatsningarna som den mer detaljerade fördelningen mellan de olika insatsområdena är rimligt väl avvägd och motiverad utgående från programmets målsättningar och behov. Evalueringarna stöder också de programansvarigas val att satsa hela programmets resurser på den typ av insatser som definierats i det s.k. Lissabon-målet.

Den offentliga finansieringen (EU plus nationellt) ligger på i genomsnitt ca 860 000 euro per år, något som utredarna uppfattar som en klart realistisk nivå med tanke på programmets inriktning på relativt 'smala' arbetsmarknadsgrupper. Viktigt för insatsernas effektivitet är dock att även det privata finansieringsmålet uppnås.

En annan sak som evalueringarna påpekade var att det skulle vara värdefullt om man tydliggjorde fördelningen av resurserna mellan de i programmet valda fyra satsningsområdena. Tabellen med fördelningen utgående från de av kommissionen angivna och kodade satsningsområdena skulle med fördel kunna kompletteras av en tabell där satsningsprofilen även visas i förhållande till det åländska programmets egen insatsstruktur.

Slutsats

Nivån på den offentliga programbudgeten förutsätter att pengarna genomgående används på effektivast möjliga sätt och därtill kompletteras med ett aktivt finansiellt deltagande från det privata näringslivets sida. Fördelningen på de i programmet anvisade fyra satsningsområdena är inte explicit redovisad, men kan grovt avläsas i finansieringstabellen gällande fördelningen på de av Kommissionen på förhand godkända satsningsområdena för Socialfonden. Med hänsyn till programmets inriktning och övergripande mål samt de olika satsningsområdenas roll i programmet som helhet, är utvärderarnas konklusion ändå att den finansiella fördelningen kan motiveras.

7. De anvisade insatsernas resultat och effekter

De planerade satsningarna och de resultat och effekter som dessa förväntas få, skall beskrivas på ett sätt som ger möjlighet att följa upp implementeringen av programmet såväl som vilken betydelse programmet får för de målsättningar som är angivna.

I denna del av förhandsutvärderingen beskrivs insatsernas förväntade resultat och effekter tillsammans med deras nytta för utvecklingen i programområdet. Vidare granskas om det åländska regionalfondsprogrammets olika typer av indikatorer och kvantifierade mål är relevanta och rätt utformade med tanke på kommande utvärderingar.

7.1 Programmet

För att kunna värdera och mäta effektiviteten i programmets framtida genomförande samt huruvida de övergripande målen uppnås presenteras i programmet en rad olika (kvantitativa) indikatorer. I enlighet med förordningen (EG) nr 1083/2006 artikel 37 kan dessa indelas i fyra huvudtyper¹:

¹ Härtill kommer även de i anslutning till bakgrundsanalysen presenterade 'base-line' indikatorerna, alltså kvantitativa uppgifter och olika typer av data som sammanfattar det sociala och ekonomiska utgångsläget i regionen inför programstarten. Det är utgående från dessa 'base-line' indikatorer som indikatorerna på programmets långsiktiga måluppfyllelse (effektindikatorerna) normalt väljs.

- *Finansiella indikatorer* för att åskådliggöra resursanvändningen i termer av projektbeslut och användning av programmets finansiella resurser
- *Fysiska indikatorer* som påvisar aktiviteter och verksamhetens omfattning/utbyte
- *Resultatindikatorer* som påvisar direkta och omedelbara resultat
- *Effektindikatorer* för programmets långsiktiga påverkan och måluppfyllelse, både direkta och indirekta effekter

I det åländska programmet är indikatorerna preciserade på följande sätt:

- *Finansiella*: Beslutade medel och utbetalningar
- *Fysiska*: Antal projekt, antal deltagande företag/organisationer fördelat på bransch/region, antalet deltagande personer fördelat på kön samt antal miljörelaterade projekt
- *Resultat*: Höjd formell/informell kompetens inom berörda företag/organisationer, minskad arbetslöshet/ökad sysselsättning hos berörda individer, antal dokumenterade nya/innovativa sätt att utnyttja personalens kompetens, dokumenterat yrkesmässigt avancemang och antal personer som deltagit i integrationsfrämjande projekt
- *Effekt*: Höjd sysselsättningsgrad för hela den åländska arbetskraften, ökad sysselsättning/minskad arbetslöshet hos särskilt utsatta grupper, antal personer som genomgått fortbildning

Utöver dessa har programmet även lyft fram *fyra kvantifierade målandikatorer på programnivån*. Dessa är (1) antal som genomgått fortbildning på arbetsplatsen, (2) förändring i den öppna arbetslösheten, (3) sysselsättningsgradens utveckling samt (4) antalet deltagare i programmets olika integrationsprojekt. De är valda utgående från bakgrundsanalysens uppsättning av '*base-line*' indikatorer (se fotnot!). De programövergripande målandikatorerna kan ses som ett komplement till de redovisade effektindikatorerna eftersom ju även dessa ytterst handlar om programmets förmåga att uppnå sina långsiktiga mål. De fyra programövergripande målandikatorerna kvantifierade enligt följande:

- 1 400 personer som genomgått fortbildning på arbetsplatsen
- Bibehållen öppen arbetslöshet på nivån 2,3 till 2,4 procent
- En sysselsättningsgrad på 80 procent
- 200 deltagare i olika integrationsprojekt

De övriga ovan redovisade fyra indikatorerna (finansiella, fysiska, resultat och effekt) är inte på detta sätt kvantifierade i termer av förväntad måluppfyllelse. Man nöjer sig här med att ange typen av indikator mot vilken programaktiviteternas genomförande och resultat skall mätas (t ex antal nya innovativa sätt att tillvarata personalens kompetens) samt ibland även den önskade förändringens riktning (t ex minskad arbetslöshet bland de som deltar i programmets projekt).

7.2 Utvärderarens bedömning

Åland har en av dom högsta sysselsättningsgraderna och lägsta arbetslöshetsnivåerna i hela EU, och är dessutom en av de regioner som (i absoluta tal) inte har särskilt många invandrare. Ett socialfondsprogram med fokus på arbetslöshet och integration känns därför inte lika angeläget som ett regionalfondsprogram med fokus på företagsutveckling.

Emellertid drabbar arbetslöshet och utanförskap lika hårt de individer det gäller, även om dom inte är så många på Åland. Och även om antalet icke-nordiska invandrare, om än snabbt växande, fortfarande är lågt så kan de som programmet riktar sig till likafullt vara i stort behov av särskilda insatser.

Generellt sett är innehållet i programmet väl avgränsat och har rätt fokus i förhållande till regionbeskrivningen och SWOT-analysen. Valet av tyngdpunkt och struktur på programinsatserna ger också förutsättningar för att uppnå de uppställda programmålen.

Ett problem är uppdelningen av indikatorerna för programmets långsiktiga konsekvenser på *mål-* respektive *effektindikatorer*. Skillnaden mellan dessa två kategorier av indikatorer är att de som kallas 'målindikatorer' är kvantifierade (t ex en arbetslöshetsnivå på högst 2,3 procent) medan de som kallas 'effektindikatorer' begränsas till att ange målriktningen (t ex högre sysselsättningsgrad för svaga grupper). Frågan är vad som egentligen uppnås med detta. Ett nära till hands liggande alternativ vore att slå samma dessa i en enda grupp med (målinriktade) effektindikatorer där tydligt kvantifierade målnivåer anges för samtliga i gruppen ingående indikatorer. Om de programansvariga anser att det av olika skäl är svårt att fullt ut uppnå detta, skulle ett möjligt alternativ även kunna vara att arbeta med två undergrupper av målrelaterade effektindikatorer - en där tydligt kvantifierade målnivåer (t ex kvantifierat mål för sysselsättningsgraden för vissa grupper) anges och en där målinriktningen utan nivåspecifikation anges (t ex minskad arbetslöshet).

Ytterligare ett problem i programmets sätt att lansera och hantera den dubbla uppsättningen av mål/effektindikatorerna är att dessa också är delvis överlappande och att de i vissa fall dessutom kanske inte ens hör hemma i den här kategorin av programmålsrelaterade indikatorer. Det sistnämnda gäller två av de fyra kvantifierade målindikatorerna på programnivån, nämligen antal deltagare i integrationsprojekt samt antal personer som genomgått arbetsplatsbaserad fortbildning. Båda dessa indikatorer passar enligt utvärderarnas bedömning minst lika bra, eller bättre, in bland de indikatorer som mäter programaktiviteternas volym, alltså de fysiska genomförandeindikatorerna. Ett exempel på det förstnämnda problemet är den uppenbara likheten mellan den programövergripande målindikatorn "antal som genomgått fortbildning på arbetsplatsen" och effektindikatorn "antal som genomgått fortbildning".

De resterande två (programövergripande) effektindikatorerna - bibehållen öppen arbetslöshet på högst 2,3 procent samt en sysselsättningsgrad på minst 80 procent - lider av ett annat problem. De faller sannolikt utanför ramen för programmets verkningsradie. De av socialfonden finansierade åtgärderna är nämligen i huvudsak inriktade på att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten hos på arbetsmarknaden särskilt utsatta grupper - nyinflyttade med svaga kunskaper i svenska, långtidsarbetslösa, personer med olika typer av sociala problem, missbruk etc. Om dessa två målindikatorer alls skall kunna motiveras måste de alltså specificeras till att gälla just den här typen av arbetsmarknadsgrupper och inte för den åländska arbetskraften som helhet. I så fall måste naturligtvis också programmets målambitioner justeras en hel del så att de tar sikte på vad som är realistiskt för just dessa grupper.

Bland programmets fysiska indikatorer finns även miljön med (antal miljörelaterade projekt). Orsaken till detta är sannolikt att de socialfondstödda programmen enligt EUs regelverk (art. 3 i EG-förordning 1083/2006) även skall bidra till att skydda och förbättra miljön inom det aktuella programområdet. Miljöfrågan är ju också med i samtliga strukturfondsprogram som

ett av de horisontella målen. Programmets miljörelaterade genomförandeindikatorer följs dock inte upp i programmets resultatindikatorer, något som måste anses som otillfredsställande. (Programmets sätt att hantera miljöfrågorna behandlas mer utförligt i nästa avsnitt av rapporten)

Valet att inte knyta kvantitativt satta mål till några andra indikatorer än till en del av effektindikatorerna (de programövergripande målindikatorerna) har i muntliga kontakter av de programansvariga motiverats med att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att sätta väl underbyggda och realistiska mål på den detaljeringsnivå som det här handlar om. Detta kan säkert i flera fall stämma, men inte alltid. Här skulle ett aktivt utnyttjande av nulägesindikatorerna från bakgrundsanalysen kunna fungera som ett bra stöd för att komma fram till flera klart definierade kvantitativa mål. Det här torde framför allt gälla resultatindikatorerna.

Ett till denna fråga nära relaterat problem är att de angivna indikatorerna inte alltid har en riktigt tydlig täckning i de nulägesindikatorer som är listade i anslutning till bakgrundsanalysen.

Bristen på tydligt kvantifierade målindikatorer med avseende på projektens genomförande och resultat gör det svårt att fullt ut bedöma realismen i upplägget. Eftersom finanseringstabellerna inte heller är tydligt specificerade med avseende på de olika programaktiviteterna, är det också svårt att dra några slutsatser om balansen mellan de valda konkreta insatserna med avseende på bästa möjliga projektresultat (programmets 'efficiency'). Den övergripande strukturen på programmets finansiering i kombination med de valda tyngdpunkterna i insatserna ger dock anledning till försiktig optimism beträffande möjligheterna att uppnå de i programmet angivna övergripande målen (programmets 'effectiveness').

Slutsats

Det slutliga programmet bör utvecklas med avseende på hanteringen av de kvantitativa indikatorerna. Utmaningen är att formulera dessa på ett sätt som gör det möjligt att mäta och isolera de resultat som programmet och projekten har bidragit till. Problemen är särskilt påtagliga när det gäller hanteringen av de programövergripande effektindikatorerna. Här rekommenderas en 'uppstädning' som undanröjer överlappningar och felplacerade indikatorer. Härtill kommer att de programövergripande indikatorerna måste preciseras så att de tydligt avgränsas till effekterna på de grupper som programmet i första hand gäller. Det är också viktigt att se över kopplingen mellan de valda programindikatorerna och bakgrundsanalysens nulägesindikatorer. Vidare bör man om möjligt försöka utöka de kvantifierade målen (som nu bara finns på programnivån) till att även omfatta de projektrelaterade genomförande- och resultatindikatorerna.

8. Koherens och synergieffekter med övrig relevant EU- och nationell politik

Programmet skall utformas så att det svarar upp mot såväl nationellt åländska som Europeiska målsättningar. En tydlig koppling till Lissabonagendan är en naturlig utgångspunkt för ett program med inriktning på kompetens och sysselsättning. Hur man avser samverka med andra EU-program bör också redovisas. Frågan om programmets koordinering och koherens i

förhållande till andra närliggande policyinsatser är därför en viktig del av förhandsutvärderingen.

Vidare finns ett antal så kallade *horisontella mål* som skall beaktas i alla program som medfinansieras av EU. Hur de horisontella målen miljö och jämställdhet är beaktade i programmet redovisas därför också i detta kapitel.

8.1 Programmet

Den för det här behandlade regional- och socialfondsprogrammets gemensamma bakgrunds- och SWOT-analysen ("Ålands strategiska referensram") innehåller även tydliga referenser till aktuella europeiska dokument såväl som till den åländska policykontexten. I finansieringstabellerna återfinns en översikt som visar den planerade fördelningen av programmet på Lissabonagendans olika prioriteter.

I det operativa programmet såväl som i dokumentet med den gemensamma referensramen hänvisas också ett flertal gånger till de horisontella målen för den europeiska strukturfondspolitiken.

Miljöutmaningarna är beskrivna i bakgrundsanalysen såväl som i SWOT-analysen. Bland programmets indikatorer återfinns en redovisning av antalet genomförda projekt med miljörelaterat innehåll. I programdokumentet fastslås även att en långsiktigt hållbar utveckling är en viktig horisontell målsättning.

Integrationen av miljöhänsynen behandlas särskilt i den miljökonsekvensbeskrivning som utarbetas parallellt med denna ex ante utvärdering. Vi hänvisar därför till MKB-rapporten för fler detaljer om de miljökonsekvenser programmet kan få och på vilket sätt programorganisationen avser arbeta för att förstärka positiva och undvika negativa miljöeffekter. De viktigaste konklusionerna refereras dock i slutsatserna nedan.

I programdokumentet nämns en andra viktig horisontell målsättning som måste beaktas, nämligen *jämställdhet*. I nulägesbeskrivningen finns data för sysselsättningsgrad, arbetslöshet, löneskillnader och utbildningsnivå för kvinnor och män. Konklusionen är att skillnaden mellan könen när det gäller sysselsättning och utbildningsnivå är obefintlig, medan löneskillnaderna är signifikanta.

I programdokumentet sägs att socialfondsinsatserna skall övervakas av en kommitté bestående av medlemmar från lämpliga organ inom områdena för miljö och jämställdhet, och att medlemmarna i kommittén skall främja en balanserad fördelning mellan kvinnor och män. Det fastslås även att man i projektuppföljningen skall utreda effekterna på jämställdhet och miljö. Bland programmets fysiska genomförandeindikatorer är även könsfördelningsaspekten beaktad.

I programmet har jämställdhetsmålet avgränsats till att enbart handla om jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta är en snävare tolkning av begreppet jämställdhet än den som anges av EU (EG-förordning 1083/2006). Utöver könsperspektivet, framhålls sålunda att jämställdhetsmålet även gäller ras, etnicitet, religion, ålder, funktionshinder och sexuell läggning.

8.2 Utvärderarens bedömning

Innehållsmässigt har programmet en klar tyngdpunkt på en kvalitativ utveckling av den åländska arbetskraften (humankapitalet) och en ökad arbetsmarknadsintegration med avseende på särskilt utsatta grupper, något som ligger helt i linje med EUs målsättningar för de av ESF medfinansierade nationella satsningar inom ramen för det mer övergripande programområdet Regional konkurrenskraft och sysselsättning. Enligt utvärderarnas uppfattning ligger programmet därmed väl i linje med EU-politiken, liksom även den nationella politiken inom överlappande eller angränsande policyfält.

Miljösituationen beskrivs på ett utförligt sätt i den strategiska referensramen för programmet. På en överordnad nivå finns målsättningar om hållbar utveckling med i programmet. En av de fysiska indikatorerna är att registrera om:

- projektet är huvudsakligen ett miljöprojekt
- projektet är miljövänligt
- projektet är miljöneutralt

Noteras kan att något alternativ för projekt med negativa miljökonsekvenser inte finns medtaget. Den här kategoriseringen kan emellertid inte fungera som styrning i enlighet med kraven i landskapslagen om miljökonsekvenser. Det är alltså en klar brist att programmet inte har konkreta urvalskriterier som kan användas i handläggningen av ansökningar om ekonomiskt stöd till projekt. Denna brist blev påpekad i utkastet till MKB, men är fortfarande inte åtgärdat i det slutliga programmet.

Miljöaspekterna är emellertid inte lika aktuella i socialfondsprogrammet som i regionalfondsprogrammet, i och med att insatserna är 'immateriella' och individorienterade.

Beträffande *jämställdhetsmålet* kan konstateras att könsperspektivet kommer naturligt in i ett program som fokuserar på individer snarare än företag. Trots detta saknas uttryckliga urvalskriterier och anvisningar beträffande hanteringen av könsaspekterna i programmets konkreta genomförande. Med tanke på programmets fokus på särskilt utsatta minoriteterna och sociala gruppers position på arbetsmarknaden kan jämställdhetsmåletns inskränkning till enbart en fråga om kön också ifrågasättas.

Slutsats

Programmet står inte i konflikt med övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är refererade i den strategiska referensramen, men att uppföljningen i den konkreta programplaneringen inte är så tydlig som skulle kunna önskas. Programmet är 'immateriellt' och riktat mot grupper av individer, vilket gör jämställdhetsfrågorna viktigare än miljöfrågorna. Programmets jämställdhetsmål är dock väl snävt fokuserat på könsperspektivet och utesluter därmed i detta sammanhang minst lika angelägna jämställdhetsmål gällande andra särskilt utsatta grupper på den åländska arbetsmarknaden.

9. Genomförandeorganisation

En av hörnstenarna i ett bra strukturfondsprogram är en väl genomtänkt och robust organisation med tydligt ansvar för genomförande, övervakning och uppföljning. Förhandsevalueringens granskning av huruvida implementeringen och övervakningen av programmet är upplagd på ett ändamålsenligt sätt är därför viktig. Granskningen bör gälla intressekonflikter i ansvarsfördelning, beslutfattande och administration och om sådan riskfaktorer identifierats föreslå lämpliga åtgärder.

9.1 Programmet

Genomförandeorganisationen är utförligt presenterad under kapitelrubriken "Bestämmelser för genomförandet av programmet". Här redogörs för den programansvariga myndigheten och här utreds även närmare på vilket sätt denna uppfyller EU-regelverkets krav i sammanhanget.

Kapitlet innehåller även en genomgång av programmets övervaknings- och utvärderingssystem samt dessas förankring i gemenskapens regelverk och förordningar. Man redogör vidare för det finansiella ansvaret och insynen i hanteringen av bokföring och liknande, hur den offentliga informationen om programmet säkerställs, användningen av projektregister och andra typer av administrativa IT-system. Här beskrivs även olika inslag av administrativ och finansiell samordning med andra närliggande EU-program. Slutligen preciseras de aktörer (företag, offentliga institutioner och olika typer av intresseorganisationer o likn.) som kan erhålla projektmedel från programmet.

9.2 Utvärderarens bedömning

Den i programdokumentet beskrivna genomförande- och uppföljningsorganisationen följer av Kommissionen uppställda bestämmelser (Avd. VI i EG Förordning 1083/2006). Här utnyttjas också på ett bra sätt de administrativa synergieffekter som finns att hämta i den policymässiga närheten till andra liknande strukturfondsinsatser på Åland. Inte minst beträffande de finansiella rutinerna och administrationen utnyttjas aktivt möjliga samordningsvinster i den småskaliga åländska miljön. Trots den åländska policymiljöns litenhet och härav följande risker för överlappande (och därmed potentiellt motstridiga) intressen, är det svårt att se några mer påtagliga problem i form av otydliga behörighetsdefinitioner eller andra intressekonflikter i organiseringen av programmets genomförande.

I kapitlet om genomförandet av programmet fattas en beskrivning av de urvalskriterier som skall användas när ansökningar om medel till projekt behandlas.

Slutsats

Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller genomförandeorganisation, offentlig insyn och finansiell säkerhet. Det utnyttjar även möjligheterna till administrativ samordning med andra åländska EU-program. Implementeringen skulle dock bli tydligare om klart formulerade urvalskriterier för behandlingen av projektansökningar hade inkluderats i programtexten.