

**Den europeiska regionala utvecklingsfondens (ERUF) och socialfondens
(ESF) gemensamma operativa program för Åland 2014 – 2020**

Slutrapport från förhandsutvärderingen av programmet

Förord

Sedan EU-inträdet 1995 har Åland arbetat med och erhållit stöd från EUs strukturfonder. Sedan slutet av 2012 pågår arbetet med föreberedelser av den fjärde omgången EU-program. De insatser som nu förbereds gäller programperioden 2014-2020.

Arbetet med att ta fram de nya operativa programmen med finansiering från de Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI) skall följas av en oberoende utvärderare. Det åländska regional- och socialprogrammet, med finansiering från de europeiska regional- respektive jordbruksfonderna, 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.

Ansvaret för förhandsutvärderingen av detta program har åvilat Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB). Den till programmet även knutna miljökonsekvensbedömningen (MKB) som utarbetats av Kontigo ab redovissas i en separat rapport. Undertecknad har haft det övergripande ansvaret för evalueringen. Inom ÅSUB har även Jouko Kinnunen bistått i arbetet. Ansvarig för Kontigos insatser i projektet har Klara Spangenberg varit.

Föreliggande slutrapport från ex ante-evaluerarna utgår från den version av det operativa programmet som är daterat den 7.3 2014.

Mariehamn den 13 mars 2014

Bjarne Lindström
Direktör, ÅSUB

Innehåll

1. Executive summary	4
2. Sammanfattning	7
3. Introduktion.....	10
3.1 Utvärderans roll	10
3.2 Arbetsprocessen	10
4. Programområdesdiagnos: Nuläge, SWOT och behovsanalys.....	11
4.1 Bakgrundsanalysen.....	11
4.2 SWOT med efterföljande behovsanalys.....	12
5. Programmets mål och genomföranderstrategier	14
6. Investeringsprioriteringar med konkreta åtgärder	16
7. Förväntade resultat och indikatorer.....	17
7.1 Indikatorer för regionalfondens del av programmet.....	19
7.2 Indikatorer för socialfondens del av programmet	20
7.3 Indikatorer för programgenomförande och tekniskt stöd.....	21
8. Budget och finansiell resurserfördelning	21
9. Förhandsvillkor, samordning och synergi med andra EU-program.....	23
9.1 Programmets förhandsvillkor	23
9.2 Synergi och extern samordning.....	23
10. Administration och uppföljning	24
Bilaga: Redovisning av ”ex ante-processen” dec. 2012 – apr. 2013.....	25

1. Executive summary

The results of the preview of the Åland social- and regional fund programme for the period of 2014-2020 may be summarized by the following eleven points:

The background analysis

The background analysis is thorough, informative and of high quality. It is based on the most recent available statistics and forms an adequate foundation and a solid basis for the SWOTs of the involved ESI-programmes. It also gives an analysis of the needs that the actions partly financed by the Union are meant to fulfil.

In the text of the programme, it is made clear that the SWOT- and needs assessment (enclosed to the programme) is based on the socioeconomic analysis. Moreover, the authors of the programme describe which of the - for the social- and regional fund programme most relevant - parts of the background analysis they primarily consider.

SWOT analysis and needs assessment

The two SWOTs are reasonably well anchored to relevant parts of the socioeconomic background analysis. They identify the strong and weak sides of the Åland society that is most relevant to the common operative programme. They also describe the most significant threats and possibilities.

The socio-economic needs identified are in line with the results of the SWOT-analysis and, consequently, so are the established overall objectives of the programme and the proposed specific measures and financing undertakings.

Overall targets and implementation strategies

The five overall objectives conform with the results of the SWOTs and needs assessment. Moreover, they are in line with the overall EU-objectives of the programme period as well as with the goals specific for the fund formulated on EU-level. The programme objectives correspond with the Commission's position paper on Åland, which is true also for the parts regarding Åland in the preliminary version of the Partnership Agreement of the Finnish ESI-programmes. Furthermore, they contribute to the EU objectives on sustainable growth in the Baltic region (BSR Strategy) as well as the horizontal objectives on equal opportunities, non-discrimination and equality between women and men. In all essentials, they also comply with the EU objectives on smart and sustainable growth for all.

The strategy designed to prioritize specific measures in distinctly limited objective areas is well motivated. It allows for the focus and the synergy effects necessary to make a difference with the modest financial resources of the programme. The connection to the analysis of the (policy-) needs is described also in this context. The five overall objectives of the specific measures originate from the eleven thematic objectives that are established in the regulation on common rules for the European structural fund during the coming programme period. Thus, the chosen action strategy complies with current EU-regulations.

Investment priorities, measures and target groups

The choice of investment priorities and connected specific measures and financial interventions conforms with the intervention logic of the programme as well as the “measure frames” stipulated in the regulations of the two funds. The evaluators have no objections to the description of the type of specific projects introduced as examples for possible actions in the six different investment priorities. Moreover, the two lists of main target groups and types of support recipients correspond with the logic of the choice of investment priorities and the specific projects connected to them.

Nevertheless, the choice of financing method (and, thus, support recipients) of the two investment priorities of the regional fund may be questioned as companies have been excluded as recipients of programme measures. The idea, which is extensively described in the programme under the heading “Planned usage of financial instruments”, is that the main part of the (EU-funded) business support would be in form of public venture capital handled by a professional public venture capital company. In principle, the evaluators understand and accept this method to reach a more result-oriented use of public means to support growth and company development.

However, it is problematic that the preparations of the legal and organisational conditions for such an intervention are still to be finalized. Therefore, the specific form of the considered venture capital intervention is not yet clear. The worst-case scenario would be that, half-way into the programme period, considerable parts of the programme means are reserved for a venture capital support is impossible to carry through (or heavily delayed) due to non-existent legal and administrative conditions.

The connection between expected input and impact (result) indicators – the European regional fund’s part of the programme

Generally, there is an acceptable conformity of the overall programme objectives, the planned types of specific actions and the given impact and input indicators. Six of the eight input indicators of the activities in connection with the promotion of the innovative capacity of companies originate from the common indicators of the Commission. The two programme-specific indicators, which focus on new-establishment of companies and cooperation of business-university, are relevant based on the objectives and priorities of the programme. Four of the six input indicators of the measures connected to the competitiveness of companies originate from the common set of indicators. The two final indicators, both focusing on the results in the environmental and energy area, are specific for the Åland programme. The chosen methods for quantifying and target values of the indicators look reasonable considering the experiences from previous programme periods and the limited financial resources of the programme.

The connection between expected input and impact (result) indicators – the European social fund’s part of the programme

The social fund’s part of the programme conforms in all essentials with the instructions and (imperative) demands on the set of indicators given by the current regulation. The methods for quantifying and target values defined for the chosen indicators look reasonable, not the least bearing in mind the limited resources and experiences from the previous programme period. Generally, the conformity of the planned specific activities and projects as well as the chosen indicators is acceptable. Thus, neither in this case do the evaluators have any significant objections.

However, the evaluators are of the opinion that the programme evaluation probably would benefit from a limitation of the great number of common indicators as well as an addition of a few programme specific indicators better connected to the overall objectives of, for example, extended flexibility in the labour market and increased employment in exposed groups.

Performance framework and technical support

The choice of indicators for monitoring the development of the programme looks reasonable. However, it would probably *benefit from an addition of a few more indicators to obtain a more complete coverage of the activities of the two different programme parts.* The evaluators have no essential objections to the indicators of the technical support. The lack of target values for these can be justified by the Commission's guidelines for the indicators for technical support.

Budget allocation and financial resource evaluation

The resources of the programme are very modest – even in relation to the relatively small Åland economy – and the ambition level of the programme is probably on the verge of being realistic. However, if private financing can be found to the extent that is presumed, it is possible that the actions may have the positive effects on the development established by the programme objectives.

Moreover, the evaluators agree with the authors of the programme regarding a focus of the regional fund's resources on a broadening of the innovation base of the Åland economy. *However, it is not self-evident that this should be carried out by means of the supply of public venture capital.* Nevertheless, the evaluators support the idea to replace the current (passive) company subsidies with an active and growth oriented venture capital intervention.

Regarding the social fund, the resource allocation is governed by the rules that at least 20 per cent should go to measures promoting integration and reducing social exclusion and poverty. The evaluators are of the opinion that the allocation of the rest of the EU-funds (incl. the part for technical support) is reasonable considering the needs and objectives stated in the social fund's part of the programme text.

Pre-conditions

Generally, the programme meets the demands of so called pre-conditions. In two of the three cases where the pre-conditions are not fulfilled, there are satisfactory accounts for how this will be addressed. *The third unfulfilled pre-condition – a strategy to improve the results in vocational education – is not available and needs to be considered.*

Synergy and connection to other EU-programmes and horizontal objectives

In the programme, the most relevant and connected EU-initiatives and programmes as well as the Union's Europe- and horizontal objectives, including climate- and environmental objectives, are acknowledged. Moreover, how the regional- and social fund programmes relate to and affect/consider these programmes and horizontal objectives are accounted for.

Programme organization and evaluation

The programme in all essentials fulfils the demands on organization, work task allocation, public control and financial safety.

2. Sammanfattning

Resultatet av förhandsgranskningen av det gemensamma åländska social- och regionalfondsprogrammet för perioden 2014-2020 kan sammanfattas i följande elva punkter:

Bakgrundsanalysen och dess användning i programmet

Bakgrundsanalysen är heltäckande och dess kvalitet och informationsvärde är genomgående högt. Den bygger på senast tillgängliga statistik och erbjuder ett fullgott underlag och en bra utgångspunkt för de berörda fondprogrammets SWOT:ar och analys av de behov vilka de av Unionen delfinansierade insatserna avser bidra till att uppfylla.

Det framgår av programtexten att man utgått från den socioekonomiska beskrivningen vid sin (till programmet bilagda) SWOT- och behovsanalys. Programförfattarna redovisar också vilka för social- och regionalfondsprogrammet mest relevanta delar av bakgrundsanalysen som de i huvudsak utgår ifrån.

SWOT:ar med åtföljande behovsanalys

Det två SWOT:arna är båda rimligt väl förankrade i relevanta delar av den socioekonomiska bakgrundanalysen. De fångar också upp de för det gemensamma operativa programmet mest väsentliga starka och svaga sidorna i det åländska samhället. Detta gäller även beskrivningen av de viktigaste hotbilderna och möjligheterna.

De inom de två programdelarna identifierade samhällsbehoven, och därmed också i förlängningen formuleringen av programmets övergripande mål samt tyngpunkten i de konkreta åtgärdsförslag och finansieringsåtaganden, ligger i linje med vad som framkom i SWOT-analysen.

Övergripande mål och genomförandestrategier

Programmets fem övergripande mål är väl motiverade utgående från gjorda SWOT:ar och behovsanalys. De ligger också i linje med de övergripande EU-målsättningarna för programperioden och de mer fondspecifika mål som formulerats på EU-nivån. Programmålen överensstämmer i allt väsentligt med Kommissionens positionspaper gällande Åland, liksom även de ”åländska delarna” av den preliminära versionen av Partnerskapsöverenskommelsen för de finländska ESI-programmen. De bidrar också till EU’s målsättningar om en hållbar tillväxt inom Östersjöregionen (Östersjöstrategin) samt till de horisontella målen om lika möjligheter och icke-diskriminering samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta gäller till relevanta delar även EU’s mål om smart och hållbar tillväxt för alla.

Strategin att prioritera konkreta insatser inom tydligt avgränsade målområden är rätt tänkt och ger den koncentration och de synergieffekter av insatserna som är nödvändiga för att göra skillnad med tanke på programmets trots allt rätt så små finansiella resurser. Kopplingen till behovsanalysen är här också redovisad. De fem övergripande målen för programmets konkreta åtgärder är hämtade från de elva tematiska satsningsområden som finns fastlagda i förordningen om gemensamma bestämmelser för den kommande programperiodens europeiska strukturfondssatsningar. Den valda genomförandestrategin står därmed i samklang med gällande EU-förordningar.

Investeringsprioriteringar, åtgärder och målgrupper

Valet av investeringsprioriteringar med åtföljande typer av mer konkreta åtgärder och finansiella åtaganden följer interventionslogiken i programmet, liksom också de

”åtgärdsramar” som är givna i förordningarna för de två fonderna. Utvärderarna har heller inget att invända mot beskrivningen av den typ av konkreta projekt som tas upp som exempel på tänkbara satsningar inom de sex olika investeringsprioriteringarna. De två listorna över de huvudsakliga målgrupperna och typerna av stödmottagare följer också logiken i valet av investeringsprioriteringar och med dem sammanhängande konkreta projektsatsningar.

Ett litet frågetecken kan dock sättas framför valet av finansieringsform (och därmed också stödmottagare) för regionalfondens två investeringsprioriteringar. Här har man nämligen i princip uteslutit de enskilda företagen som mottagare för programinsatserna. Tanken - som presenteras utförligt i programmet under rubriken ”Den planerade användningen av finansieringsinstrument” - är att huvuddelen av (de EU-stödda) företagsinsatserna i stället skall ske i form av offentligt riskkapital via ett professionellt skött offentligt riskkapitalbolag. Utvärderarna är inte främmande för att pröva denna väg till ett mer resultatnriktat sätt att använda offentliga medel i företagsutvecklande syfte.

Ett problem är dock här att beredningen av de legala och organisatoriska förutsättningarna för en sådan satsning ännu inte är avslutad. Den konkreta utformningen av den tänkta riskkapitalsatsningen är därför i dagsläget oklar. I värsta fall skulle det kunna leda till att man en bit in i programperioden hamnar i ett läge där betydande delar av regionalfondens programmedel är låsta för en riskkapital satsning som inte går att genomföra (alternativt blir kraftigt fördröjda) därför att de legala och administrativa förutsättningarna inte finns på plats.

Sambandet mellan förväntade resultat och utfallsindikatorer – regionalfondens del av programmet

Rent generellt så är matchningen god mellan de övergripande programmålen, de planerade typerna av konkreta insatser och de angivna resultat- och utfallsindikatorerna. Sex av de åtta utfallsindikatorerna för aktiviteterna inom ramen för satsningen på främjandet av företagens innovativa kapacitet är hämtade från Kommissionens gemensamma indikatorer. De två mer programspecifika indikatorerna vilka är fokuserade på nyföretagande och samverkan näringsliv-högskola måste anses relevanta utgående från programmets mål och prioriteringar. Fyra av de sex indikatorerna på utfallet av åtgärderna inom ramen för satsningen på företagets konkurrenskraft är hämtade från den gemensamma indikatorsuppsättningen. De två resterande indikatorerna, båda med fokus på resultaten inom miljö- och energiområdet, är specifika för det åländska programmet. De valda kvantifieringarna och målvärdena för indikatorerna ser rimliga ut med tanke på erfarenheterna från tidigare programperioder och programmets begränsade finansiella resurser.

Sambandet mellan förväntade resultat och utfallsindikatorer – socialfondens del av programmet

Socialfundsdelens av programmet följer i allt väsentligt de instruktioner och (tvingande) krav på indikatorsuppsättning som anges i gällande förordning. De kvantifieringar och målvärden som anges för de valda indikatorerna ser också rimliga ut, inte minst med tanke på programmets begränsade resurser och erfarenheterna från föregående programperiod. Matchningen mellan de planerade konkreta aktiviteterna och projekten och de indikatorerna som valts är i allmänhet god. Utvärderarna har följaktligen inte heller i detta fall några mer betydande invändningar att komma med.

Detta hindrar dock inte att programuppföljningen enligt utvärderarnas uppfattning sannolikt skulle vinna på en begränsning av det stora antalet gemensamma indikatorer samtidigt som

man eventuellt införde några egna – programspecifika – indikatorer med större bäring på programmets övergripande mål om t ex större arbetsmarknadsflexibilitet och ökad sysselsättning bland utsatta grupper.

Programgenomförandeindikatorer och tekniskt stöd

Valet av programgenomförandeindikatorer ser rimligt ut, även om man *med fördel nog skulle kunna lägga till ytterligare någon indikator för att uppnå en bättre täckning av de två olika programdelarnas aktiviteter.* Utvärderarna har inget i sak att invända mot de valda indikatorerna för det tekniska stödet. Avsaknaden av målvärden för dessa kan också motiveras i Kommissionens riktlinjer för utformningen av indikatorerna för det tekniska stödet.

Budgetfördelning och finansiell resursbedömning

Rent generellt måste det konstateras att programmets resurser - även i förhållande till den relativt lilla åländska ekonomin - är mycket små och att *programmets ambitionsnivå torde ligga på gränsen för vad som kan anses realistiskt.* Om den privata medfinansieringen kan erhållas i den utsträckning som förutsätts, finns det dock förutsättningar för att insatserna kan ge ett positivt bidrag till utvecklingen i den riktning som programmålen anger.

Utvärderarna delar också de programansvarigas uppfattning om och argumentation för en koncentration av regionalfondens resurser till främjandet av en breddning av innovationsbasen inom det åländska näringslivet. *Däremot är det inte lika självklart att i stort sett hela den satsningen skall ske i form av tillförsel av nytt offentligt riskkapital.* Utvärderarna stödjer dock tanken på att ersätta delar av dagens (passiva) företagsstöd med en mer aktiv och tillväxorinterad riskkapitalsatsning.

Beträffande socialfonden är resursfördelningen redan från början delvis styrd av fondens bestämmelser om att minst 20 procent skall gå till åtgärder som främjar integration och minskar utanförskap och fattigdom. Fördelningen av de resterande EU-medlen (inkl. avsättningen för tekniskt stöd) är enligt utvärderarnas uppfattning rimligt avvägda med tanke på de behov och målsättningar som framkommer socialfondens del av programtexten.

Förhandsvillkor

Programmet uppfyller överlag kraven på s.k. förhandsvillkor. I två av de tre fall där förhandsvillkoren inte är uppfyllda, redogörs på ett tillfredställande sätt för hur detta skall åtgärdas. *Det tredje ouppfyllda förhandsvillkoret – en strategi för att förbättra resultaten inom yrkesutbildningen saknas dock och måste alltså åtgärdas.*

Synergi och samband med andra EU-program och horisontella mål

I programmet lyfter man fram de mest relevanta och närliggande EU-initiativen och programmen, liksom Unionens Europa- och programövergripande horisontella mål, inklusive klimat- och miljömålen. Man redogör även på ett tillfredställandesätt för hur regional- och socialfondsprogrammet relaterar till och påverkar/tar hänsyn till dessa program och horisontella mål.

Genomförandeorganisation och uppföljning

Programmet uppfyller i allt väsentligt kraven på genomförandeorganisation, arbetsfördelning, offentlig insyn och finansiell säkerhet.

3. Introduktion

Den här rapporten innehåller en förhandsutvärdering, en s.k. ex ante-bedömning, av de europeiska regional- och socialfondernas gemensamma operativa program på Åland för perioden 2014 – 2020. Bakom programmet står sålunda två olika EU-fonder med delvis olika krav på de av programmet (med-)finansierade verksamheterna. De förenas dock i ambitionen att i enlighet med Unionens övergripande mål om smart och hållbar tillväxt för alla utveckla och stärka företagande, innovationskapacitet, social integration, arbetsmarknad och miljö på Åland.

3.1 Utvärderans roll

Av kommissionens olika instruktioner inför förhandsutvärderingen av de två fondernas operativa program för perioden 2014-2020¹ framgår att man eftersträvar ett aktivt och fortlöpande samarbete mellan förhandsutvärderarna och de programansvariga för att säkra bästa möjliga kvalitet på de slutliga programmen. Detta är i och för sig inget nytt, samma önskemål om aktiv samverkan mellan utvärderarna och programförfattarna framhölls även inför den förra programperioden (2007 – 2013). Inför den kommande nu aktuella programperioden har Kommissionen i sina anvisningar ytterligare skärpt och lagt ökad vikt på behovet av fortlöpande samverkan mellan utvärderarna och de programansvariga, där de förstnämnda nu förväntas ge fortlöpande kommentarer och instruktioner till de senare under hela den process som föregår det slutligt godkända operativa programmet.

Den pro-aktiva rollen i framtagningen av de åländska programmen har också - så långt det varit möjligt inom ramarna för projektbudgeten – följts av utvärderargruppen. Eftersom det slutliga programutkastet bygger på resultatet av två separata programgruppers arbete, en för regional- och en för socialfonden, har rollen som processtöd och ”bollplank” tagit större tid i anspråk än vad som skulle ha gällt för ett program utgående från en enda EU-fond. Härtill kommer att utvärderingsarbetet även omfattat ytterligare fyra arbetsgrupper med ansvar för de program som skall finansieras av jordbruks- samt havs- och fiskerifonderna (inkl. leader-metoden).²

3.2 Arbetsprocessen

Under arbetets gång har utvärderarna haft ett ”kick-off-möte” med samtliga arbetsgrupper närvarande, åtta enskilda möten med de berörda arbetsgrupperna samt ett gemensamt seminarium med arbetsgrupperna om deras utkast till upplägg av programmets interventionslogik. I det sistnämnda seminariet deltog inte gruppen med ansvar för havs- och fiskerifondens program eftersom regelverket för detta program pga fördröjningar i beslutsprocessen i Bryssel fortfarande saknades, varför det inte varit möjligt för gruppen att komma vidare i arbetet med att färdigställa programmet. Utvärderarna har också levererat skriftliga kommentarer och förslag gällande främst interventionslogiken till processen med arbetsgrupperna (se bilagan i slutet av rapporten).

Ex ante-utvärderarnas synpunkter har i de flesta fall beaktats av de arbetsgrupper som ansvarat för sammaställningen av regional- och socialfondsprogrammet vilket medverkat till ett på det stora hela fullgott underlag inför den slutliga sammansmältningen av arbetet i det för de två fonderna gemensamma operativa programmet. Sammanfogningen av de två

¹ Se t ex *Monitoring and Evaluation of the European Cohesion Policy – Guidance document on ex-ante evaluation*, October 2011.

² Fört samtliga program genomförs också en s.k. miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som presenteras i särskilda rapporter. För dessa ansvarar Stockholmsbaserade konsultföretaget Kontigo ab.

fondspecifika arbetsgruppernas olika förslag i ett gemensamt slutligt programutkast har dock inneburit en del nytillkommande komplikationer, främst beträffande val och utformning av de olika resultat och utfallsindikatorerna, som inte kommit upp till behandling i den tidigare processen.

De programansvariga levererade i slutet av maj 2013 ett första utkast till ett gemensamt program för regional- och socialfonden. Utvärderarna levererade på basen av detta en preliminärt ex ante-rapport (samt en MKB-genomgång) av programmet som därefter – tillsammans med programdokumentet - skickades ut på en remissrunda till av programmen berörda partner och aktörer runt om i det åländska samhället.³ På basen av inkomna remisser och delvis nya, mer slutliga, instruktioner och förordningar från EU-kommissionen levererades till utvärderarna i mitten av januari 2014 en reviderad version av den ursprungliga programtexten. Efter kommentarer från bl a utvärderarna återkom de program ansvariga med en ny, mera slutlig, programtext i början av mars 2014. Föreliggande, slutliga, ex ante-rapport från utvärderarna gäller det sistnämnda nya och reviderade programdokumentet.

4. Programrådesdiagnos: Nuläge, SWOT och behovsanalys

Genom att analysera rådande regionalekonomiska, miljömässiga och sociala förhållanden kan problem och möjligheter samt relativa styrkor och svagheter identifieras och läggas till grund för utformningen av det gemensamma regional- och socialfondsprogrammets målstruktur och resursallokering.

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av nuläge och framtidspotential samt de problemområden och utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser som 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 bakgrundsanalysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga syfte.

Inför den kommande programperioden (2014-2020) har de programansvariga inom Ålands landskapsregering valt att genomföra en samlad bakgrundsbeskrivning och –analys att användas som underlag och utgångspunkt för samtliga den kommande programperiodens åländska strukturfondsprogram.

4.1 Bakgrundsanalysen

Den av landskapsregeringen framtagna bakgrundsanalysen⁴ omfattar närmare 130 sidor och täcker samhällsutvecklingen under de senaste decennierna inom samtliga områden och sektorer som berörs av de operativa programmen. Den socioekonomiska nulägesbeskrivningen har också använts som utgångspunkt i SWOT- och behovsanalysen i det aktuella programmet och finns också medtagen i sin helhet som en bilaga i slutet av programmet.

³ Remissvar från tre organisationer (Ålands Fredsinstitut, Företagarna på Åland, Ålands Näringsliv) och två myndigheter (LR's miljöbyrå, LR's jämställdhetsenhet) inkom. I inget av dessa framkom någon kritik av eller förslag till ändringar i ex ante-rapporten.

⁴ ”Socioekonomisk nulägesbeskrivning. Bakgrundsanalys av Åland inför strukturprogrammen till EU 2014-2020”. Ålands Landskapsregering, februari 2013.

Utvärderarens kommentar

Bakgrundsanalysen är inte bara heltäckande, dess kvalitet och informationsvärde är också genomgående högt. Den bygger på senast tillgängliga statistik och erbjuder ett fullgott underlag och en bra utgångspunkt för de berörda fondprogrammets SWOT:ar och analys av de behov vilka de av Unionen delfinansierade insatserna avser bidra till att uppfylla.

Det framgår av programtexten att man utgått från den socioekonomiska beskrivningen vid sin (till programmet bilagda) SWOT- och behovsanalys. Programförfattarna redovisar också vilka för social- och regionalfondsprogrammet mest relevanta delar av bakgrundsanalysen som de i huvudsak utgår ifrån.

4.2 SWOT med efterföljande behovsanalys

SWOT-analysen syftar till att peka ut programområdets starka och svaga sidor och de möjligheter och hot man kan se inför framtiden.

Mot bakgrund av den gjorda socioekonomiska nulägesbeskrivningen skall man 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.

Resultaten från den gjorda SWOT:en används därefter för att identifiera de behov inom programområdet vilka i sin tur bildar utgångspunkten för programmets val av mål, genomförandestrategier och konkreta (finansiella) insatser.

Programmet innehåller bilagor med en SWOT-analys för vardera socialfondens och regionalfondens programdelar och satsningsområden.

Styrkor

- Bland styrkorna framhävs i *regionalfondens SWOT* den positiva flyttrörelsen med en växande befolkning och en stabil arbetsmarknad. Vidare framhålls den väl utbyggda fysiska och sociala infrastrukturen samt den ledande positionen inom den färjebaserade rederinäringen. Man pekar även på en relativt stark tradition av egenföretagande samt gynnsamma förutsättningar för ökad användning av förnyelsebara energikällor (vindenergi).
- Bland de starka sidorna i *socialfondens SWOT* nämns även nettoinflyttningen och det över lag goda arbetsmarknadsläget, inkl. den höga sysselsättningsgraden bland kvinnorna. Vidare lyfter man fram den aktiva frivillighetssektorn ("tredje sektorn") och medvetenheten bland företagen om behovet av kompetenshöjning.

Svagheter

- Som svagheter nämns i *regionalfondens-SWOT:en* bl a konjunkturkänsligheten och det stora beroendet av utvecklingen inom sjöfarten samt det faktum att en stor del av de små och nystatade företagen saknar tillväxtambitioner. Man påtalar också problemet med för få kvinnliga entreprenörer samt dåligt utnyttjande bland de mindre företagen av de möjligheter till export och expansion som den ITK-tekniken ger. Matchningsproblemen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden lyfts också fram som ett problem, liksom även en generellt sett för låg förändringsbenägenhet bland företagen – men också inom den offentliga sektorn. Man anser också att

tillgången till riskkapital för nyetablerade småföretag kan vare ett problem särskilt inom nya branscher och affärsområden.

- Även *socialfonden* lyfter fram den bristande förändringsbenägenheten som en av de svaga sidorna i sin SWOT-analys. Vidare framhålls den storleksmässigt begränsade åländska arbetsmarknaden, utvecklingen mot en allt äldre befolkning, miljöpåverkan och de fortsatt låga kvinnolönerna som svagheter.

Möjligheter

- I *regionalfondens* SWOT framhålls bl a de möjligheter till kompetensförstärkning och ekonomisk diversifiering som inflyttningen ger. Man anser också att den växande kompetensen inom affärsområdena (småskalig) miljö och energi utgör en intressant framtidsmöjlighet. Den över lag goda infrastrukturen som ger tillgänglighet till nya marknader utanför Åland framhålls, liksom den potential som ligger i vidareförädling av redan idag etablerat produktutbud. Vidare nämner man kvinnornas företagande som en viktig framtida resurs.
- *Socialfonden* lyfter här särskilt fram de möjligheter som det breda utbudet av åländska utbildningar ger. Man pekar också de positiva effekterna av den pågående diversifieringen av arbetsmarknaden samt inflyttningen av många olika nationaliteter. Den kunskapsintensiva tjänstesektorn och de miljötekniska utvecklingsmöjligheterna framhålls också. Vidare nämns de nya möjligheter och företagsetableringar som nedskärningar och omorganiseringar ofta initierar.

Hot

- *Regionalfonden* framhåller i sin del av SWOT-analysen bl a att den ökande försörjningsbördan hos den åldrande befolkningen samt förlorad kompetens i samband med det växande antalet pensionsavgångar som en möjlig hotbild. Andra hot är stigande arbetslöshet och misslyckat integration av inflyttare med bristande språkkunskaper. Man nämner vidare de dåliga flygförbindelserna och det starka beroendet av sjöfarten som ett problem. Ytterligare hotbilder som tas upp utgörs är den stigande medelåldern bland företagarna, byråkrati och detaljreglering som särskilt drabbar de mindre företagen samt stigande energipriser.
- I *socialfondsprogrammets* SWOT betonas framför allt en hotbild i form av minskade möjligheter till nyanställning, bortprioriterad fortbildning, bristande inklusion av nyinflyttade och arbetslösa ungdomar, kompetensbrist inom utbildningssystemet, marginalisering av ungdomar och ökande matchningsproblem på arbetsmarknaden.

På basen av de två fondspecifika SWOT-analyserna genomförs därefter en prövning av vilka utvecklingsbehov som – med hänsyn till programmets resurser och inriktning – bör prioriteras vid formuleringen av det slutliga programmets målsättningar och operativa strategier.

De behov som lyfts fram inom *regionalfundsdelens av programmet* motiverar stöd och åtgärder i syfte att:

- åstadkomma en mer diversifierad näringsstruktur med mindre beroende av sjöfartssektorn
- stärka företagens möjligheter till internationalisering, produktivitet utveckling och konkurrenskraft

- bredda basen av små och medelstora företag
- sprida information om kommersiellt tillämpbara innovationer och ny teknik
- skapa kreativa miljöer som genererar idéer till innovativa nya produkter och tjänster
- främja samverkan mellan företag samt utbildnings och forskningssektorn
- främja positivare attityder till entreprenörskap, innovation och risktagande
- öka tillgången på riskkapital i samband med nyetablering och marknads lansering av tjänsteföretag med särskilt fokus på nya branscher och affärsområden samt för nya grupper av företagare (kvinnor, inflyttare, ungdomar)
- öka näringslivets energieffektivitet och främja övergången till ökad användning av förnyelsebar energi

Inom ramen för *programmets socialfondsdel* lyfts på motsvarande sätt följande åtgärdsbehov fram:

- Vidareutbildning och kompetenshöjande åtgärder bland de anställda
- Utveckling av utbildningssystemet så att det motsvara de ökande krav på livslångt lärande
- Motverka ungdomsarbetslösheten
- Underlätta den sociala integrationen genom olika projekt för inklusion, inkl. gällande personer med funktionsnedsättningar
- Förbättrad validering av betyg och arbetslivserfarenheter utanför Åland
- Bättre utnyttjande av kvinnorna och deras kompetens i näringslivets ledningsfunktioner
- Minska mis-matchningen på den åländska arbetsmarknaden

I programtexten lyfter man även fram två typer av behov som i och för sig kan identifieras utgående från SWOT-analyserna, men som man anser att faller utanför programmets finansiella ramar och därför bör hanteras inom ramen för andra EU-program och/eller nationella politikområden. Dessa är:

- Olika typer av direkta företagsstöd riktade till mera etablerade och mogna företag
- Stöd för produktion av förnyelsebar energi

Utvärderarens kommentar

Det två SWOT:arna är båda rimligt väl förankrade i relevanta delar av den socioekonomiska bakgrundanalysen. De fångar också upp de för det gemensamma operativa programmet mest väsentliga starka och svaga sidorna i det åländska samhället. Detta gäller även beskrivningen av de viktigaste hotbilderna och möjligheterna.

De inom de två programdelarna identifierade samhällsbehoven, och därmed också i förlängningen formuleringen av programmets övergripande mål samt tyngpunkten i de konkreta åtgärdsförslag och finansieringsåtaganden, ligger väl i linje med vad som framkom i SWOT-analysen.

5. Programmets mål och genomföranderstrategier

En av förhandsutvärderingens viktigaste uppgifter är att granska om det finns en ”röd tråd” från den regionala analysen, via SWOT:en 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 och vid seminariet med arbetsgrupperna med fokus på interventionslogiken (jfr bilagan) 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. En annan viktig sak är att målen för programområdet ligger i linje med programperiodens övergripande EU-mål inklusive olika typer av för programmet relevanta horisontella mål och förhandsvillkor.

Mot bakgrund av SWOT- och behovsanalyserna lyfts fem olika – om än delvis överlappande - *övergripande mål* fram för det åländska regional- och socialfondsprogrammet, Dessa är att:

- (1) utveckla produktiviteten och innovationsförmågan hos företagen för att på så sätt på sikt åstadkomma en mera kunskapsintensiv åländsk ekonomi
- (2) utveckla tjänstesektorn och diversifiera näringslivet med inriktning på export och nya tillväxtföretag
- (3) öka flexibiliteten och anpassningen till företagens kunskapsbehov i utbildningssystemet
- (4) bekämpa ungdomsarbetslösheten och förbättra möjligheterna för utsatta grupper att få fäste på arbetsmarknaden
- (5) bidra till att skapa ett mer inkluderande samhälle som minimerar riskerna för utslagning och marginalisering av svaga grupper

Ett förvekligande av dessa mål förväntas ge en hög sysselsättningsgrad, god skattekraft, konkurrenskraftiga företag och en smart och hållbar tillväxt för alla som gör det möjligt att behålla den åländska välfärden på en fortsatt hög nivå.

Programstrategin går i korthet ut på att koncentrera insatserna till två prioriterade områden inom vilka samtliga finansiella satsningar genomförs. Dessa två strategiska satsningsområden är "*Entreprenörskap och innovation*" (med finansiering från regionalfonden) samt "*Delaktighet och kompetens*" (med finansiering från socialfonden).⁵

Inom ramen för satsningsområdet entreprenörskap/kompetens koncentreras de konkreta insatserna till de finansiella åtaganden som gäller för den övergripande europastrategins temaområde 1 (Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation) och temaområde 3 (Att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag). I programtexten klargörs att satsningarna inom dessa två temaområden kompletterar varandra och därmed bör kunna ge de synergieffekter som behövs för att stöder verkligen skall göra skillnad. Inom ramen för prioriteringsområdet delaktighet/kompetens koncentreras åtgärderna till europastrategins temaområden 8 (Att främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet), temaområde 9 (Att främja social inkludering) och temaområde 10 (Att investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande).

Utvärderarens kommentar

Programmets fem övergripande mål är väl motiverade utgående från gjorda SWOT:ar och behovsanalys. De ligger också i linje med de övergripande EU-målsättningarna för

⁵ Härutöver kommer också en satsning på för programgenomförandet nödvändigt administrativt och tekniskt stöd, se vidare nedan avsnitt 7.

programperioden och de mer fonsdspecifika mål som formulerats på EU-nivån. Programmålen överensstämmer i allt väsentligt med Kommissionens positionspapper gällande Åland, liksom även de ”åländska delarna” av den preliminära versionen partnerskapsöverenskommelsen för ESI-programmen i Finland.⁶ De bidrar också till EU’s målsättningar om en hållbar tillväxt inom Östersjöregionen (Östersjöstrategin) samt till de horisontella målen om lika möjligheter och icke-diskriminering samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta gäller till relevanta delar även EU’s mål om smart och hållbar tillväxt för alla.

Strategin att prioritera konkreta insatserna inom fem tydligt avgränsade temaområden och är rätt tänkt och ger den koncentration och de synergieffekter av insatserna som är nödvändiga för att göra skillnad med tanke på programmets trots allt rätt så små finansiella resurser. Kopplingen till behovsanalysen är här också redovisad. De fem valda områdena för programmets konkreta åtgärder är hämtade från de elva tematiska satsningsområden som finns fastlagda i förordningen om gemensamma bestämmelser för den kommande programperiodens europeiska strukturfondssatsningar. Den valda genomförandestrategin står därmed i samklang med gällande EU-förordningar.

6. Investeringsprioriteringar med konkreta åtgärder

Utgående från de övergripande målen och de strategiska prioriteringarna av de fem valda temaområdena för programmets åtaganden, väljs därefter – inom ramen de fonsdspecifika bestämmelserna – de mest lämpliga insatserna/åtgärderna ut.

Inom ramen för *regionalfondsdelen av programmet* har två investeringsprioriteringar med vidhängande exempel på konkreta åtgärder valts:

- (1) Främjande av företagsinvesteringar inom forskning och innovationer
- (2) Stöd av små och medelstora företags förmåga att inleda tillväxt- och innovationsarbete

Inom *socialfondsdelen av programmet* har på motsvarande sätt följande fyra investeringsprioriteringar valts:

- (1) Förbättrad tillgång till sysselsättning för arbetssökande och icke-förvärvsarbetande samt stöd till arbetstagarnas rörlighet
- (2) Främja social inkludering, lika möjligheter och ökad anställningsbarhet hos utsatta grupper
- (3) Stärka möjligheterna för livslångt lärande, höja arbetskraftens kompetens och öka utbildningens arbetsmarknadsrelevans
- (4) Förbättra och öka flexibiliteten och arbetslivsrelevansen inom utbildningssystemet

För samtliga ovan nämnda sex investeringsprioriteringar anges:

- Vilket/vilka mål/resultat som satsningen förväntas uppnå/bidra till
- Vilka principer/urvalkriterier som skall gälla för de projekt eller aktiviteter som man kan tänkas satsa på
- Exempel på typ av konkreta projekt som man anser som lämpliga satsningar

⁶ Finlands partnerskapsöverenskommelse. Utkast 4, oktober 2013.

- De viktigaste målgrupperna för insatserna

I programtexten klargörs slutligen också vilka grupper av aktörer som kan erbjudas finansiella bidrag och stöd inom ramen för de olika investeringsprioriteringarna, alltså *stödmottagarna*. Inom ramen för *regionalfondens* två investeringsprioriteringar avgränsas de huvudsakliga grupperna av stödmottagare sålunda följande sätt:

”Offentliga organ och övriga juridiska personer såsom föreningar, stiftelser etc. Med offentligt organ menas sådana organ som finansieras med skattemedel. Finansiering riktad direkt till enskilt företag /.../ beviljas inte.”

Inom ramen för *socialfondens* fyra investeringsprioriteringar anges på motsvarande sätt följande huvudsakliga målgrupper för stöden och insatserna:

- Offentliga aktörer och institutioner
- Föreningar
- Företag

Utvärderarens kommentar

Valet av investeringsprioriteringar med åtföljande typer av mer konkreta åtgärder och finansiella åtagande följer interventionslogiken i programmet, liksom också de ”åtgärdsramar” som är givna i förordningarna för de två fonderna. Utvärderarna har heller inget att invända mot beskrivningen av den typ av konkreta projekt som tas upp som exempel på tänkbara satsningar inom de sex olika investeringsprioriteringarna. De två listorna över de huvudsakliga målgrupperna och typerna av stödmottagare följer också logiken i valet av investeringsprioriteringar och med dem sammanhängande konkreta projektsatsningar.

Ett litet frågetecken kan dock sättas framför valet av finansieringsform (och därmed också stödmottagare) för regionalfondens två investeringsprioriteringar. Här har man nämligen i princip uteslutit de enskilda företagen som mottagare för programinsatserna. Tanken - som presenteras utförligt i programmet under rubriken ”Den planerade användningen av finansieringsinstrument” - är att huvuddelen av (de EU-stödda) företagssatsningarna i stället skall ske i form av offentligt riskkapital via ett professionellt skött offentligt riskkapitalbolag. Utvärderarna är i sig inte främmande för att pröva denna väg till ett mer resultatinriktat sätt att använda offentliga medel i företagsutvecklande syfte. Ett problem är dock här att beredningen av de legala och organisatoriska förutsättningarna för en sådan satsning ännu inte är avslutad. Den konkreta utformningen av den tänkta riskkapitalsatsningen är därför i dagsläget oklar. I värsta fall skulle det kunna leda till att man en bit in i programperioden hamnar i ett läge där betydande delar av regionalfondens programmedel är låsta för en riskkapital satsning som inte går att genomföra (alternativt blir kraftigt fördröjda) därför att de legala och administrativa förutsättningarna inte finns på plats.

7. Förväntade resultat och indikatorer

I programtexten definieras mål och förväntade resultat av de satsningar som avses göras inom ramen för de sex olika investeringsprioriteringarna. För att möjliggöra en fortlöpande uppföljning och utvärdering av insatserna, anges även ett antal kvantitativa mått – s.k. indikatorer – på programmets genomförande och resultat.

I de olika anvisningar som genom åren publicerats av kommissionen och dess olika expertgrupper⁷ förekommer som regel fyra typer av indikatorer på EU-programmens genomförande och effekter. Dessa bildar en logisk helhet vars syfte är att tydliggöra de olika programmens genomförande och resultat. I något förenklad form ser indikatoruppsättningen för den här s.k. ”resultatkedjan” ut på följande sätt:

- Indikatorer som visar att programmet som helhet genomförs såsom det är tänkt (uppnådda på förhand definierade delstapen i genomförandet av programmet; ”milestone-targets” och ”performance indicators”)
- Fysiska indikatorer som påvisar faktiskt *genomförandet* av enskilda satsningar och projekt (”input indicators”; t ex antal genomförda projekt, antal företag som erhållit stöd, antal deltagare i en kurs).
- Indikatorer som påvisar de direkta *resultaten* av de genomförda projektsatsningarna, (”output indicators”; t ex antal deltagare erhållit jobb efter avslutad kurs)
- Och slutligen de kanske allra viktigaste indikatorerna, nämligen de som visar på de långsiktiga effekterna av insatserna inom programområdet, alltså programmets grad av måluppfyllelse (”effekt/impact indicators”; t ex sänkt arbetslöshet, ökat nyföretagande, ökad användning av förnyelsebar energi, minskad marginalisering och relativ fattigdom)

Samtliga dessa indikatorer förutsätter någon form av *utgångsvärde* (”base-line”) till vilka graden av programgenomförande och de uppnådda resultaten kan relateras.

I det åländska programmet används – förutom den finansiella redovisningen och de ”performance indicators” som mäter programgenomförandet som helhet (se vidare nedan) – i enlighet med Kommissionens anvisningar och gällande förordningar för den aktuella programperioden främst två huvudtyper av indikatorer, nämligen resultat- och aktivitetsindikatorerna.

- (1) *Aktivitets-* (ESF) och *utfallsindikatorerna* (ERUF), vilka syftar till att säkerställa att de enskilda åtgärderna i programmet genomförs enligt planerna, avser främst de ovan nämnda fysiska genomförandeindikatorerna (”input”). Enligt anvisningarna till de programansvariga (EG nr 130/2013) innefattas här även i viss utsträckning det som ovan kallas ”output-indikatorer”, alltså indikatorer för resultatet av de enskilda åtgärderna/satsningarna (t ex antal jobb skapade i företag som erhållit stöd). I enlighet med det regelverk som gäller för regional- och socialfondsprogrammen för den kommande programperioden kan indikatorerna därtill också indelas i två undergrupper: *allmänna* (sådana som angetts av kommissionen vilka kan användas i samtliga motsvarande EU-program) respektive *programspecifika* (vilka tillgodoser särskilda behov inom de enskilda programmen/programområdena).

⁷ Se bl a “Guidelines for the *ex ante* evaluations of 2014-2020 RDPs”, European Commission, August 2012; “Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund” European Commission, January 2013 samt “Guidance Document on Monitoring and Evaluation. The Programming Period 2014-2020” European Commission, April 2013.

(2) *Resultatindikatorerna* är knutna till de målen för de sex olika investeringsprioriteringarna. De avser med andra ord att mäta i vilken grad de av EU finansierade insatserna faktiskt bidrar till att uppnå målen för programmets olika delar, alltså det som ovan benämnts "effect/impact indicators". De förutsätter därmed tydliga ingångs- eller "baseline" värden. Även här finns i viss utsträckning möjlighet att använda av Kommission anvisade gemensamma/allmänna resultatindikatorer.

För socialfondens del omfattar resultatindikatorerna under den kommande programperioden i enlighet med gällande föreskrifter⁸ såväl kortsiktiga som mer långsiktiga effekter av insatserna. Skillnaden mellan dessa två typer av indikatorer är inte kristallklar. De kortsiktiga är dock primärt knutna till det mer omdelbara utfallet av de enskilda projekten. De långsiktiga resultatindikatorerna är inriktade på de mer varaktiga effekterna av insatserna. De närmar sig därmed ett mått på graden av måluppfyllelse på programnivån ("resultat/effekt"). I en av anvisningstexterna från Kommissionen⁹ konstateras dock att socialfondens speciella karaktär gör det svårt att få fram användbara programresultatindikatorer, och att det därför inte är obligatoriskt att ta fram den här typen av mer kvalificerade effektindikatorer. Samtidigt slår man fast att medlemsstaterna vid behov mycket väl kan använda sig av den här typen av mer övergripande och långsiktiga (programspecifika) effektindikatorer.

7.1 Indikatorer för regionalfondens del av programmet

Som framgått ovan har regionalfonden två övergripande mål (investeringsprioriteringar) för programperioden, det ena med huvudsakligt fokus på att förbättra kompetens, produktivitet och innovationskapacitet inom näringslivet, det andra att förnya och diversifiera näringslivet med särskild inriktning på småföretagssektorn.

För att mäta uppnåendet av dessa två övergripande regionalfondsmål anvisas *fyra programspecifika resultatindikatorer*,¹⁰ nämligen utvecklingen under programperioden av:

- Förändring i näringslivets genomsnittliga förädlingsvärde per arbetad timme
- de små och medelstora företagens andel av den privata sektorns sysselsättning
- de medelstora företagens andel av den privata sektorns sysselsättning
- nyetablerade företag i förhållande till totalantalet företag

Härtill kommer sammanlagt *14 utfallsindikatorer* vilka på olika sätt mäter omfattningen av de mer konkreta aktiviteterna och deras mer omdelbara resultat. Av dessa är 10 hämtade från kommissionens uppsättning av allmänna utfallsindikatorer, medan resterande fyra är programspecifika, två vardera för de två investeringsprioriteringarna. Typiska indikatorsexempel är antal företag som fått stöd för att införa nya produkter, antal företag som tagit del av programmets riskkapitalsatsningar, antal företag som med stöd av regionalfondens medel infört miljöledningssystem och energieffektiviseringsprogram.

Utvärderarens kommentar

Rent generellt så är matchningen god mellan de övergripande programmålen, de planerade typerna av konkreta insatser och de angivna resultat- och utfallsindikatorerna. Sex av de åtta utfallsindikatorerna för aktiviteterna inom ramen för satsningen på främjandet av företagens innovativa kapacitet är hämtade från Kommissionens gemensamma indikatorer. De två mer

⁸ Se Europeiska Unionens råd 14287/12 ADD 7 REV 1, Bryssel den 12 oktober 2012.

⁹ "Possible Programme Specific Indicators: Draft technical document" European Commission, Bussels.

¹⁰ Till skillnad från regelverket för socialfonden så innehåller inte ERUF-förordningen några förslag till gemensamma resultatindikatorer.

programspecifika indikatorerna vilka är fokuserade på nyföretagande och samverkan mellan näringsliv och högskola måste anses vara relevanta med tanke på programmets mål och prioriteringar. Fyra av de sex indikatorerna på utfallet av åtgärderna inom ramen för satsningen på företagets konkurrenskraft är hämtade från den gemensamma indikatorsuppsättningen. De två resterande indikatorerna, båda med fokus resultaten inom miljö- och energiområdet, är specifika för det åländska programmet. De valda kvantifieringarna och målvärdena för indikatorerna ser rimliga ut med tanke på erfarenheterna från tidigare programperioder och programmets begränsade finansiella resurser. Här har utvärderarna inga invändningar av någon större betydelse att komma med.

7.2 Indikatorer för socialfondens del av programmet

Socialfondens har fyra primära investeringsprioriteringar för den kommande programperioden. Det första handlar om att öka rörligheten på arbetsmarknaden och minska antalet arbetslösa (med fokus ungdomar). Socialfondens andra viktiga fokusområde är aktiv (social, ekonomisk) inkludering, alltså att minska risken för marginalisering av utsatta grupper. Det tredje målet är att stärka möjligheterna till livslångt lärande och kompetensutveckling (med fokus på näringslivets behov). Den fjärde och sista prioriteringen gäller en förbättring av flexibiliteten och arbetslivsrelevansen inom utbildningssystemet.

För att kunna följa upp utvecklingen enligt dessa fyra målbambitioner anvisas 28 stycken olika övergripande resultatindikatorer, varav två är specifikt framtagna för det åländska programmet och resterande 25 s.k. allmänna indikatorer hämtade från Kommissionens gemensamma indikatorsuppsättning. Dessa är i sin tur indelade i 12 kortsiktiga ("omedelbara") och 13 mer långsiktiga.

Utöver dess tillkommer - specifikt knutna till socialfondens fyra olika investeringsprioriteringar/fokusområden - ett stort antal *aktivitetsindikatorer* (motsvarande ERUFs utfallsindikatorer), varav samtliga är hämtade från den gemensamma indikatorslistan för de europeiska socialfondsprogrammen. Här anvisas sålunda inga egna programspecifika indikatorer – något som förordningen i och för sig möjliggör. I programmet anges 22 stycken olika aktivitets/utfallsindikatorer för varje investeringsprioritering, alltså sammanlagt hela 88 stycken indikatorer att följa upp. Dessa sammanfaller helt med de obligatoriska gemensamma aktivitetsindikatorer som enligt ESF-förordningen skall användas för uppföljningen av samtliga valda investeringsprioriteringar. De 22 olika indikatorerna (samma för vardera av de fyra fokusområdena), är i sin tur uppdelade i 18 som är inriktade på de individer som åtgärderna riktas sig till (oftast i form av kursdeltagare) och 4 stycken indikatorer avsedda att följa upp de projektansvariga myndigheter och organisationer som ansvarat för åtgärderna (t ex en arbetsmarknadsmyndighet eller liknande). Typiska exempel på socialfondsprogrammets olika aktivitetsindikatorer är bl a antal personer som erhållit praktik och stödanställning, antal deltagare som förbättrat sitt arbetsmarknadsdeltagande 6 månader efter avslutat projekt, antal projekt som inriktats på kvinnors arbetsmarknadsdeltagande, på offentliga förvaltningar, sociala partners eller NGO:s, antal projektdeltagare fördelat på kön och ålder m.m.

Utvärderarens kommentar

Socialfondsdelen av programmet följer i allt väsentligt de instruktioner och (tvingande) krav på indikatorsuppsättning som anges i gällande förordning. De kvantifieringar och målvärden som anges för de valda indikatorerna ser också rimliga ut, inte minst med tanke på programmets begränsade resurser och erfarenheterna från föregående programperiod.

Matchningen mellan de planerade konkreta aktiviteterna och projekten och de indikatorerna som valts är i allmänhet god.

Utvärderarna har följaktligen i sak inte några mer vägande invändningar att komma med. Detta hindrar dock inte att programuppföljningen enligt utvärderarnas uppfattning sannolikt skulle vinna på en begränsning av det stora antalet gemensamma indikatorer samtidigt som man eventuellt införde några egna – programspecifika – indikatorer med större bäring på programmets övergripande mål om t ex större arbetsmarknadsflexibilitet och ökad sysselsättning bland utsatta grupper.

7.3 Indikatorer för programgenomförande och tekniskt stöd

Kommissionen förutsätter ett särskilt s.k. ”performance framework” att användas för att följa upp regional- och socialfondsprogrammets genomförande som helhet.¹¹ De huvudsakliga byggstenarna är här angivande av delmål (s.k. ”milestone targets”) för 2018 och slutliga genomförandemål för 2023. Kommissionen förutsätter också att programmet har en *resultatreserv* (”performance reserve”) på 6 % som hålls inne och betalas ut först efter det att de olika del- och slutmålen i genomförandet uppnåts. I det åländska programmet har det också avsatts medel motsvarande dessa 6 % som resultatreserv.

För de två fonderna gällande förordning förutsätter också att minst 4 % medlen avsätts i en budget för administrativt och tekniskt stöd för genomförande och uppföljning av programmet. Två indikatorer gällande användningen av det tekniska stödet anges i programmet. Dessa gäller dels antal tillfällen man arrangerat information och utbildning kring programmet och dess genomförande, och för det andra antal nätverk man aktiveras för att sprida information om *best practice* bland programmets stödmottagare och intressenter. Båda dess två indikatorer saknar angivna målvärden i programmet.

Två genomförandeindikatorer anges för vardera av programmets fonder. För regionalfondensdelen är dessa dels omfattningen (i EUR) av utbetalningarna till de stödberättigade enligt programmets redovisningssystem och dels antalet företag som erhållit stöd via i programmet anvisat finansieringsinstrumentet (riskkapitalsatsningar). Även för socialfonden gäller den ena indikatorn den totala utbetalade stödvolymen (EUR). Den andra det gäller det totalantalet deltagare i programmets olika satsningar och aktiviteter.

Utvärderarens kommentar

Valet av programgenomförandeindikatorer ser rimligt ut, även om man med fördel nog skulle kunna lägga till ytterligare någon indikator för att uppnå en bättre täckning av de två olika programdelarnas aktiviteter.

Utvärderarna har heller inget i sak att invända mot de valda indikatorerna för det tekniska stödet. Avsaknaden av målvärden för dessa kan också motiveras i Kommissionens riktlinjer för utformningen av indikatorerna för det tekniska stödet.

8. Budget och finansiell resurserfördelning

De samlade offentliga resurserna i programmet som helhet är satta till strax under 10 miljoner EUR varav EU-medlen uppgår till strax under 5 miljoner EUR (4 995 500 EUR, inklusive

¹¹ ”Guidande Fichte: Performance Framework Review and Reserve in 2014-2010”. Bryssel, April 2013

tekniskt stöd), varav 50 % vardera från regional- respektive socialfonden och resterande 50 % från Landskapsregeringen (nationella medel). Programmet utgår härtill från att näringslivet bidrar med ca 3 miljoner EUR i privat riskkapital matchande programmets samlade offentliga (EU + nationella medel) riskkapitalsatsning inom ramen för det tematiska målet 1 (fokusområdet med innovativa företagsinvesteringar, teknisk utveckling etc). Det här betyder att verksamheten inom ramen för programmet som helhet, om det genomförs fullt ut enligt planeringen, har en total finansiell omslutning (inkl. förväntad privat medfinansiering om ca 3,1 milj. euro) på strax ca 13 miljoner EUR. En indikativ fördelning av de anvisade EU-medlens användning per år fram till 2020 redovisas i programmets finansieringsplan. Här ingår även en specificering av den i avsnittet ovan diskuterade resultatreserven. Om man ser till fördelningen av EU-medlen mellan regional- och socialfonderna, så är 46,5 procent öronmärkta för regionalfonden medan 49,5 procent av medlen tillfaller socialfonden. Den något högre andelen för socialfonden beror på att man valt att lägga hela budgeten för det tekniska stödet (199 820 EUR) på denna fond.

För *regionalfondens* del har de programansvariga valt att koncentrera programinsatserna till temaområdet/fokusområdet forskning, teknisk utveckling och innovation vilket därför också förslås få 80 procent av de tillgängliga EU-medlen (2 322 538 EUR). Av dessa drygt 2,3 miljoner är huvuddelen (ca 1,5 miljoner EUR) öronmärkta för en större satsning på offentligt riskkapital. Resterande 20 procent av regionalfondsmedlen (drygt 0,8 miljoner EUR), är reserveras för (kunskaps-)stöd till små och medelstora företag med tillväxtambitioner.

För *socialfondens* satsningsområden reserveras ca hälften (1 236 540 EUR) av de tillgängliga EU-medlen (exkl. tekniskt stöd) till temasatsningen med fokus på livslångt lärande, vidareutbildning samt ökad behovsanpassning och flexibilitet i det åländska utbildningssystemet. Drygt en tredjedel (742 000 EUR) går till satsningarna inom ramen för det tematiska målet att främja arbetskraftens rörlighet och säkra en hållbar sysselsättningsutveckling. Den sista femtedelen (494 600 EUR) går målet att till minska fattigdom och förbättra den sociala och ekonomiska integrationen. Utöver detta har en teknisk budget för programmet som helhet på totalt 199 820 EUR allokerats till socialfundsbudgeten. Enligt uppgifter från de programansvariga – som dock är svåra att få fram ur programtexten – så räknar man med att socialfundsdelen av programmet bör kunna förstärkas med ytterligare ca 0,7 milj. Euro i privat medfinansiering (främst inom ramen för olika typer av företagsutbildningar).

Utvärderarens kommentar

Rent generellt måste det konstateras att programmets resurser - även i förhållande till den relativt lilla åländska ekonomin - är mycket små och att programmets ambitionsnivå torde ligga på gränsen för vad som kan anses realistiskt. Om den privata medfinansieringen kan erhållas i den utsträckning som förutsätts, finns det dock förutsättningar för att insatserna kan ge ett positivt bidrag till utvecklingen i den riktning som programmålen anger.

Utvärderarna delar också de programansvarigas uppfattning om och argumentation för en koncentration av regionalfondens resurser till främjandet av en breddning av innovationsbasen inom det åländska näringslivet. Däremot är det inte lika självklart att i stort sett hela den satsningen skall ske i form av tillförsel av nytt offentligt riskkapital. Utvärderarna stödjer dock tanken på att ersätta delar av dagens (passiva) företagsstöd med ett mer aktivt och tillväxtorienterat riskkapital.

Beträffande socialfonden är resursfördelningen redan från början delvis styrd av fondens bestämmelser om att minst 20 procent skall gå till åtgärder som främjar integration och minskar utanförskap och fattigdom. Fördelningen av de resterande EU-medlen (inkl. avsättningen för tekniskt stöd) är enligt utvärderarnas uppfattning rimligt avvägda med tanke på de behov och målsättningar som framkommer socialfondens del av programtexten.

9. Förhandsvillkor, samordning och synergi med andra EU-program

Programmet skall enligt bestämmelserna uppfylla, vid behov alternativt redogöra för hur detta uppfyllande skall ske, av vissa allmänna och tematiska *förhandsvillkor*. Programmet bör även klargöra hur det relaterar till och samverkar med andra relevanta EU-program och initiativ.

9.1 Programmets förhandsvillkor

I det åländska programmet sammanfattas i tabellform och redogörs för sju allmänna och fyra tematiska förhandsvillkor. Med undantag för tre av de tematiska förhandsvillkoren, är samtliga dessa enligt de programansvariga helt, eller åtminstone i tillräcklig grad, uppfyllda. De förhandsvillkor i som idag saknar täckning i enlighet med kommissionens riktlinjer är förekomsten av en *åländsk innovations- och forskningsstrategi*, en *plan för livslångt lärande* samt en strategi för att *förbättra kvaliteten, effektiviteten och studieresultaten inom den åländska yrkesutbildningen*.

Enligt programtexten avser dock regeringen att under innevarande år (2014) färdigställa och presentera en åländsk *innovationsstrategi* samt ett *utbildningspolitiskt program* där en strategi för livslångt lärande utgör en viktig del. Någon sådan handlingsplan eller beskrivning av hur det sistnämnda förhandsvillkoret skall uppfyllas finns dock inte.

Utvärderarens kommentar

Programmet uppfyller över lag kraven på s.k. förhandsvillkor. I två av de tre fall där förhandsvillkoren inte är uppfyllda, redogörs på ett tillfredställande sätt för hur detta skall åtgärdas. Det tredje ouppfyllda förhandsvillkoret – en strategi för att förbättra resultaten inom yrkesutbildningen saknas dock.

9.2 Synergi och extern samordning

I programtexten redogörs på ett utförligt sätt för relationen till, och eventuella överlappningar med, andra relevanta EU-program och initiativ. Här nämns och diskuteras främst sambanden med *Unionens östersjöstrategi* samt *jordbruksfondens* och *havs- och fiskerifondens* kommande åländska program. Man lyfter också fram och utvecklar sin syn på programmets relation till och påverkan på de horisontella unionsmålen om *hållbar utveckling, icke-diskriminering* samt *jämställdhet mellan kvinnor och män*.

I enlighet med SFS-förordningens krav har man även gjort en grov – indikativ – skattning av hur stor del av programperiodens satsningar (ca 2 %) som kan förväntas gå till den typ av kursverksamhet och kompetensutveckling som *ökar företagens förmåga till klimatneutral produktion*.

Utvärderarens kommentar

I programmet lyfter man fram de mest relevanta och närliggande EU-initiativen och programmen, liksom Unionens Europa- och programövergripande horisontella mål, inklusive

miljö- och klimatmålen. Man redogör även på ett tillfredställandesätt för hur regional- och socialfondsprogrammet relaterar till och påverkar/tar hänsyn till dessa program och horisontella mål.

10. Administration och uppföljning

En förutsättning för ett väl fungerande regional- och socialfondsprogram är en ändamålsenlig, resurseffektiv och robust organisation för genomförande, övervakning och uppföljning. För ett väl fungerande genomförande av programmet är det också av stor vikt att upplägget är sådant att det så långt som möjligt – inom de ramar som Kommissionen och fondförordningarna satt upp – minimerar den administrativa bördan för stödmottagarna. Det är därför också viktigt att programmets tekniska stöd använts på bästa möjliga sätt.

I programmet redogörs också i enlighet med kommissionens bestämmelser för genomförandeorganisationen med olika ansvariga partner, inklusive finansiell kontroll, revision, övervakning och ledning. I ett särskilt avsnitt i programtexten redogör man även för hur medlen för det tekniska stödet kommer att användas.

Utvärderarens kommentar

Utvärderarna anser att programmet i allt väsentligt uppfyller kraven på genomförandeorganisation, arbetsfördelning, offentlig insyn och finansiell säkerhet.

Bilaga: Redovisning av "ex ante-processen" dec. 2012 – apr. 2013

Preliminära kommentarer från förhandsutvärderarna: Bakgrundsanalys, SWOT med prioriteringar och strategier i Ålands GSR för perioden 2014-2020

Bakgrunds- och baselineanalysen

(Socioekonomisk nulägesbeskrivning)

- Heltäckande och god bredd. Inget för programmet viktigt område saknas.
- Uppfyller (bortsett från några smärre skönhetsfläckar som påtalats och åtgärdats) vad som krävs som utgångspunkt för de olika programområdena och deras respektive SWOT-ar
- Kan – och bör! - användas som utgångspunkt för valet av *indikatorer* vilka är kvantifierbara för uppföljning från vid programperiodens start givna *baseline*-värden
- Avgörande dock hur de olika (del-)programmen utnyttjar och för sina behov prioriterar bakgrundsanalysens olika delar

SWOTarna med behovsanalys, mål och strategier

(arbetsgruppernas texter)

Arbetsgrupp 1/EFLU-finansiering /EU-mål/prioritete 1, 2 och 3):

Jordbruket och livsmedelskedjans konkurrenskraft och kunskapsöverföring

- Koppling till övergripande EU-mål för sektorn, dock ingen explicit koppling till något/några av unionens för samtliga program gemensamma 11 s.k. "tematiska mål" (tvärgående mål/tvärteman)
- Väl genomarbetad SWOT men inga explicita kopplingar till den socio-ekonomiska base-line analysen. Några spontana påpekanden:
 - Den "lokala marknaden" för livsmedelsprodukter tenderar att underskattas när den ses som en svaghet i SWOTen. Genom turist- och, framför allt, färjeindustrin (ombordkonsumtion och försäljning) finns här en betydande potential.
 - "Småskalighetsproblemet" och vad detta kräver för åtgärder kunde tydliggöras och kopplas bättre programinsatserna gällande effektivitet och konkurrenskraft
 - Ett i SWOTen viktigt påpekande ("svagheter") är att dagens arealstöd faktiskt har oönskade, negativa effekter: försvagade incitament till ökad produktivitet, stödets kapitalisering till alltför höga arrenden och markpriser. Vi saknar idéer om hur man i det nya programmet skulle kunna lindra dessa effekter. Är detta alls möjligt? Kan stödsystemet göras så att den sporrar att arrendera mark som ligger obrukad i flera år?
- OK framställningslogik (struktur) med "behovsuppföljning" av SWOTen och därefter strategi och övergripande mål samt till slut konkreta åtgärdsområden. Dock finns det

nog möjligheter att förbättra och förddjupa kopplingen mellan SWOT-analysen och slutsatserna om behov och strategier, se våra reflexioner ovan!

- ”Riskkapitalsatsningarna” som nämns kunde ges större utrymme och knyts tydligare till strategi/åtgärddelen (den nyligen offentliggjorda utredningen om detta bör kunna användas här!)
- Koppling till mål och insatser inom ramen för regional- och socialprogrammen kunde med fördel göras tydligare. Fundera på synergivärden som kan utvinnas!
- Det finns säkert här en hel del ytterst relevanta erfarenheter från tidigare program som bör kunna lyftas fram tidigare och arbetas in i behovs och åtgärdsanalysen

Möte med arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

Programmets koppling till övergripande EU-mål och strategier (på nivån över EFLU, alltså Europa 2012, inte EJFLU-målen) bör kunna göras tydligare. Detta gäller även programmets placering i förhållande till Kommissionens positionspapper för Finland, och då särskilt de prioriteringar som där anges specifikt för Åland.

De delar av den socio-ekonomiska analysen som programmet och SWOTen bygger på och som också skall användas vid konstruktionen av de ”kontextuella” effektindikatorerna lyfts tydligare fram.

SWOTen med efterföljande behovsanalys och interventionslogik ”strömlinjeformas” enligt följande logiskt konsistenta upplägg:

SWOT → behovsanalys → mål → strategier → konkreta åtgärder
(plus sedan förstås indikatorer och finansiella prioriteringar)

Konstaterades att EU-kommissionen i realiteten på förhand bestämt de mål, strategier och åtgärder som gäller, och att valfriheten i de enskilda nationella programmen därför främst gäller vilka av de på förhand givna målen/strategierna/medlen man väljer (för att uppnå målen) mellan, samt på vilket sätt dessa detaljutformas och kombineras med varandra (för att ge största möjliga effekt). De av kommissionen angivna målen är här lika med de sex prioriteterna och de olika strategier som kommission lyfter fram som kompletterande/alternativa val för programmen torde kunna likställas med de 18 stycken fokusområdena vardera dessutom ”låst” till något av de sex målen/prioriteterna (1 – 6 a, b...e).

Mer konkreta förslag och kommentarer

De **tre SWOTarna** sammanförs i en enda samtidigt som denna skärs ner betydligt beträffande antalet faktorer. Vid sammanläggningen/bantningen prioritetas de faktorer som är absolut mest relevanta för den här delen av EJFLU-programmet och som denna programdels satsningar faktiskt kan påverka. Alla mer generella eller i förhållande till programfokus mera perifera faktorer tas bort.

Den efterföljande **behovsanalysen** kompletteras med lärdomar/erfarenheter från den förra programperioden samt på vilket sätt dessa bör beaktas i det nya programmet. På så sätt

kompletteras analysen inför formuleringen av programmålen och åtgärderna med input från den förra programperiodens ”erfarenhetsbank”. I behovsanalysen kan med fördel även ingå resonemang om behov som i och för sig finns och som framgår ur SWOTen, men som är bättre lämpade att åtgärda inom ramen för något av de övriga närliggande EU-programmen/fonderna och/eller andra nationella policyprogram och åtgärder. En sådan sak skulle t ex kunna vara riskkapitalförsörjningen (jfr ÅSUBs rapport). Här kunde även en förklaring till varför skogssektorn valts bort ur programmet vara på sin plats. Behovsanalysen bör också ges ett eget avsnitt i programtexten och inte slås samman med mål och strategiformuleringarna.

Behovsanalysen bör leda fram till formuleringen av **målen**, som lämpligen ges ett eget avsnitt i texten. De mål som nu anges (under avsmittet behovsidentifiering/strategi) kunde lyftas fram lite tydligare. Hör bör också mera explicit klargöras vilka av de övergripande EJFLU-målen (dvs fondens ”prioriteringar”) som de åländska programmålen knyter an till.

Strategin som även den bör ges ett eget avsnitt innehåller det viktigaste av vad som här förutsätts, inklusive god och logisk argumentation i de tre avsnitten med kursiv stil. Det vore dock bra om texten kortades ner lite och att de tre strategiska fokusområdena för de kommande programsatsningarna gav en tydligare koppling till respektive av EU utpekade fokusområden (1-3 a, b). Det inledande avsnittet där det sägs att strategiformuleringen haft sin *utgångspunkt* tre angivna *fokusområden* är oklar/svårtolkad. Är dessa en del av strategin? På vilket sätt? Är det egentligen inte så att detta är de fokusråden som var och en backar upp den de tre olika strategier som ni lyfter fram under de kursiverade underavsnitten som nämns ovan - och som i så fall bör lyftas fram där?

Den anvisade **konkreta åtgärderna** ser OK ut och har det egna avsnitt som saken kräver.

Den **avslutande tablan** är ett bra försök att skapa överskådlighet, men har den bristen att den helt tappat bort strategidelen genom att den inte inkluderar de olika EU-fokusområdena som strategin är byggd kring. Bör funderas på alternativa sätt att lägga upp tabellen (jfr t ex tabellmallen på sid 19 i EU-Working Paper ”Elements of strategic programming for the period 2014-2020”, dec 2012) alternativt klargöra strategisammanhanget detta bättre i anslutande text.

Nytt möte med arbetsgruppen 12 februari 2013

Man hade nu jobbat lite till på programtexten och fr a slagit samman de tre olika SWOTarna i en enda som nu blivit betydligt bättre, även om den fortfarande kan förbättras. I övrigt var textens interventionslogik fortfarande oklar och behöver rättas till i enlighet med de instruktioner som tidigare getts och som nu upprepades.

Arbetsgrupp 2/EFLU-finansiering (EU-mål/prioriteter 4 och 5):

Miljö- och klimatfrämjande åtgärder in om jord- och skogsbruk

- God koppling till de EU-övergripande prioriteringarna
- Referenser till och användning av erfarenheter från tidigare programperiod – t ex lågt deltagande i miljöåtgärder. Men var är analysen av konsekvenserna för upplägget av kommande program?

- Inga explicita referenser i SWOT-avsnitten till de delar av den socio-ekonomiska base-line analysen som programområdet närmast berör
- De två SWOTarna i stort OK. Observera dock att samma faktor inte bör finnas med i både styrkor och möjligheter resp. svagheter och hot. (faktorn ”miljöintresserade jordbrukare” finns sålunda här med både i styrkor och möjligheter)
- Överbyråkratisering och en tungrodd administration av EUs jordbrukspolitik nämns som ett problem. Detta stämmer säkert. Detta uppfordrar dock till tankar och funderingar kring möjligheterna att inom ramen för gällande regelverk under den kommande programperioden åstadkomma en smidigare administration, något som saknas.
- Strategiavsnittet handlar inte om strategier som sådan, utan är snarare en beskrivning av föreslagna åtgärder. Det som kommer närmare en ”strategidiskussion” är här istället de avsnitt som rubriceras ”motiveringar” (som för övrigt är bra skrivet och argumenterat).
- Skogsbruket är mer eller mindre osynligt! Varför? Kunde man inte göra mer av detta i programmet och dess åtgärder, t ex vad gäller bioenergi och som deponi för växthusgaser?

Möte arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

Programmets koppling till övergripande EU-mål och strategier (på nivån över EFLU, alltså Europa 2012) bör kunna göras tydligare. Detta gäller även programmets placering i förhållande till Kommissionens positionspapper för Finland, och då särskilt de prioriteringar som där anges specifikt för Åland.

De delar av den socio-ekonomiska analysen som programmet och SWOTen bygger på och som också skall användas vid konstruktionen av de ”kontextuella” effektindikatorerna lyfts tydligare fram. (Observera dock här det faktum att denna del av de åländska EU-programmen ofta saknar base-line data för Åland, och att den enda möjligheten att uppfylla indikatorskraven här i dessa fall då är att använda de som gäller för Finland.)

SWOTen med efterföljande behovsanalys och interventionslogik ”strömlinjeformas” enligt följande logiskt konsistenta upplägg:

SWOT → behovsanalys → mål → strategier → konkreta åtgärder
(plus sedan förstås indikatorer och finansiella prioriteringar)

Konstaterades att EU-kommissionen i realiteten på förhand bestämt de mål, strategier och åtgärder som gäller, och att valfriheten i de enskilda nationella programmen därför främst gäller vilka av de på förhand givna målen/strategierna/medlen man väljer (för att uppnå målen) mellan samt på vilket sätt dessa detaljutformas och kombineras med varandra (för att ge största möjliga effekt). De av kommissionen angivna målen är här lika med de sex prioriteterna och de olika strategier som kommission lyfter fram som kompletterande/alternativa val för programmen torde kunna likställas med de 18 stycken

fokusområdena vardera dessutom ”låst” till något av de sex målen/prioriteterna (1 – 6 a, b...e).

Mer konkreta förslag och kommentarer

De två **SWOTarna** sammanför i en enda samtidigt som den skärs ner betydligt beträffande antalet faktorer. Vid sammanläggningen/bantningen prioritetas de faktorer som är absolut mest relevanta för den här delen av programmet och som programmets satsningar kan ge en direkt påverkan på. Alla mer generella eller i förhållande till programfokus mera perifera faktorer tas bort.

De två efterföljande **behovsanalyserna** kompletteras med lärdomar/erfarenheter från den förra programperioden samt på vilket sätt dessa bör beaktas i det nya programmet. På så sätt kompletteras analysen inför formuleringen av programmålen och åtgärderna med input från den förra programperiodens ”erfarenhetsbank”. I behovsanalysen kan med fördel även ingå resonemang om behov som i och för sig finns och som framgår ur SWOTen, men som är bättre lämpade att åtgärda inom ramen för något av de övriga närliggande EU-programmen/fonderna och/eller andra nationella policyprogram och åtgärder.

I den nuvarande texten finns **strategidelen** av interventionslogiken i allt väsentligt under rubrikerna ”motivering” - efter det att man fastslagit vilkas **åtgärder** som skall användas. Detta är lite att spänna vagnen framför hästen. Valet av strategi bör principiellt föregå valet av åtgärderna som ju är de aktiviteter varigenom strategin skall förverkligas (och i förlängningen målen uppnås). Här bör ordningsföljden i texten alltså kastas om så att strategiformuleringen kommer först (efter behovsanalys med målformulering) och därefter valet av de konkreta åtgärderna. Dessutom bör strategitexten (”motiveringarna”) ses över, förkortas och ges tydligare hänvisningar till de av EU givna fokusområdena (=strategier) som är knutna till de berörda övergripande målen (nr 5 och 6), något som inte bör vara några större problem att göra. Kopplingarna är ju redan rätt så lätta att se.

De valda **åtgärderna** ser OK ut.

Arbetsgrupp 3/EFLU & EHFF-finansiering:

Kust- och landsbygdsutveckling

- Nära och bra koppling till och utnyttjande av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen i SWOTen
- Förhållande mellan mål, strategier (”strategins mål”, vad är det?) och prioriteringar bör redas upp!
- Kopplingen mellan SWOTen och behovsanalysen och härav följande prioriteringar/strategier är i tunnaste laget!
- Rätt så olikartade faktorer bland de ”möjligheter” i SWOTen som skall mynna ut i de konkreta åtgärderna, jfr t ex här ”årstider” och ”vackra platser” med ”inflyttning av studerande” och ”många småföretag”
- Tydlig koppling till de övergripande Unionsprioriteringar. Frågan kan dock ställas om hänvisningarna till EU:s tvärgående mål är de mest relevanta. Några av de övriga 11

tematiska målen känns väl så relevanta som de två som nämns (miljö/klimat & innovationer)

- Ingen diskussion kring kopplingarna till, och överlappningarna med, de närmast liggande övriga delarna av de åländska programmen. Betydande överlappning med bl a ESF-programmet.

Möte med hela gruppen den 25 januari 2013

Redogjordes för hur programlogiken skall se ut. I gruppens första text fel ordning och dålig inbördes logik. Diskuterades även SWOTen som bör fokuseras tydligare på det som är relevant för och följs upp i programmet. Gruppen återkommer med nytt förslag med bättre genomarbetad struktur och interventionslogik.

Gruppen återkom med nytt och betydligt bättre strukturerat arbetspapper den 28/1. Muntliga kommentarer och påpekanden per telefon den 30/1 från evaluerarna om framför allt den fortsatt väl omfattande och i förhållande till programmets fokus rätt ”lösa” SWOT.

Arbetsgrupp 4/EHF-finansiering:

Ett hållbart, konkurrenskraftigt, fiske och vattenbruk

- Bra och tydliga kopplingar till de Unionsövergripande målen med relevanta ”tvärteman” samt även kommissionens ”positions-papper” om Åland
- Väl genomförd SWOT, dock utan egentlig koppling till den i programarbetet framtagna socio-ekonomiska base-lineanalysen. Några påpekanden dock:
 - Påståendet (under SWOTens ”svagheter”) att statistik om näringsens och dess ekonomiska resultat inte finns därför att dessa är inbakade i primärnäringsarna som helhet stämmer inte. Däremot stämmer det att statistik om sport- och fritidsfisket och dess ekonomiska betydelse saknas.
 - Den motsättning som finns mellan kust- och skärgårdsfisket beroende av god vattenkvalitet och fiskodlingens bidrag till övergödningen (närsalter) i samma vatten borde måhända lyftas fram och hanteras tydligare i analysen
- Ambitionen att i det fortsatta arbetet gå igenom och analysera de olika åtgärdsalternativen (i EU-förordningen) utgående från de åländska behoven och möjligheterna ser bra ut
- Överlappningarna med angränsande åländska programområden dåligt redovisad
- Vad är egentligen skillnaden mellan programstrategin och programmets mål?
- Saknas: lärdomar från nuvarande programperiod

Möte med arbetsgruppen den 22 januari 2013

Programmets kontext och positionering

De inledande avsnitten där programmet positioneras i förhållande till EUs övergripande mål (Europa 2020) med tematiska delmål, samt även Kommissionens positionspapper gällande Finland/Åland är bra och innehåller vad som behövs. Detta gäller även avsnittet där det klargörs vilka av EHF-fondens egna EU-mål som programmet knyter an till och vilka som tas upp på annat sätt eller i andra parallella program (inkl. specialstatus som en del i det finska programmet). Dock skulle texten, utan att någon väsentlig information går förlorad, här med fördel kunna bantas ned en hel del.

Programupplägg och interventionslogik

Den socio-ekonomiska (base-line) analysen av programområdet samt SWOTen med efterföljande behovsanalys och interventionslogik bör enligt ”EU-mallen” i princip följa följande logiskt konsistenta upplägg:

Socio-ekonomisk analys → SWOT → behov → mål → strategier → konkreta åtgärder (plus därefter förstås genomförande och effektindikatorer och finansiella prioriteringar)

Den nuvarande programtexten följer i stor del detta logiska upplägg, men skulle vinna på en del förtydliganden och förbättringar i enlighet med nedanstående förslag/riktlinjer.

SWOTen

Den socio-ekonomiska analysen skall utgöra basen för SWOTen med efterföljande behovs- och målanalys. Det är också här som man bör hitta de mer generella indikatorerna för uppföljningen av programmets långsiktiga effekter. Det är därför viktigt att i anslutning till SWOTen klargöra vilka delar av den för samtliga åländska EU-program gällande socio-ekonomiska analysen som fiskeriprogrammet i första hand bygger sin SWOT på.

Som konstaterades vid mötet måste de två SWOTarna sammanföras i en enda samtidigt som denna skärs ner betydligt beträffande antalet faktorer. Vid sammanläggningen/bantningen prioriteras de faktorer som är absolut mest relevanta för den här delen av programmet och som programmets satsningar kan ge en direkt påverkan på. Alla mer generella eller i förhållande till programfokus mera perifera faktorer tas bort.

Behovsanalysen

Den nuvarande listan över med ”behov” omarbetas så att med varandra nära sammanhängande behov förs samman i en gemensam ”behovskategori” som i sin tur kan motiveras utgående från SWOT-analysen. Här kan även eventuella lärdomar/erfarenheter från den förra programperioden gärna nämnas, och i så fall också kort redogöras för på vilket sätt dessa beaktas i det nya programmet. På så sätt kompletteras analysen inför formuleringen av programmålen och åtgärderna med input från den förra programperiodens ”erfarenhetsbank”. I behovsanalysen kan med fördel även ingå resonemang om behov som i och för sig finns och som framgår ur SWOTen, men som är bättre lämpade att åtgärda inom ramen för något av de övriga närliggande EU-programmen/fonderna och/eller andra nationella policyprogram och åtgärder.

Formuleringen av programmålen

Programmålen bör göras lite tydligare och fokusera mera på de programspecifika målen, inte de mer övergripande LR eller EU-målen (de behandlas ju i inledningen). Gör då gärna också

en tydligare hänvisning till behovsanalysen så att läsaren (och ni själva!) tydligare ser en koppling mellan denna och de mål ni ställer upp för vad som programmet vill åstadkomma.

Genomförandestrategi

Texten under rubriken "Strategi" visar att ni har ett bra grepp över samband och orsaksverkan inom näringen och dess ekonomiska och miljömässiga förutsättningar. Den behöver dock kortas ner och bli bättre "to the point" när det gäller en mera konkret formulering av en strategi som dels har bäring på de uppställda programmålen och dels anger en klar och tydlig inriktning på de åtgärder (med vilka strategin skall genomföras) som skall användas. Som det nu är mynnar textavsnittet ut i en mycket oklar formulering (den skuggade rutan, sid 16) som inte fyller dessa krav. Föreslås därför att textavsnittet skrivs om så att det lyfter fram ett begränsat antal "fokusområden" som åtgärderna skall koncentreras till för att leda utvecklingen i de banor som ett uppfyllande av de givna programmålen förutsätter.

Konkreta åtgärder

Den nuvarande skrivningen ser ut som en kombination av mål och åtgärder där koppling strategi (fokusområden) → åtgärder (grupper av åtgärder) saknas. Bör alltså arbetas igenom utgående från strategitextens prioriteringar och de val mellan olika av kommissionen specificerade konkreta åtgärdsalternativ som dessa pekar fram emot.

Arbetsgrupp 5/ERUF-finansiering:

Investeringar för tillväxt och sysselsättning

- Bra koppling till EU-övergripande mål och strategiska "tvärteman", inkl. hänvisning till kommissionens "positionsrapport" rörande Åland
- Bra upplägg med en tydlig sammanfattning av de behov som växer fram ur SWOTen och de prioriterade satsningsområden detta pekar fram emot.
- Tydlig struktur med avseende på övergripande program mål (vad vill man uppnå), programstrategi (vägen dit, metoden för att uppnå målen) och de konkreta satsningarna (för att genomföra strategin)
- Viktig hänvisning till den kommande utredningen om småföretagens kapitalförsörjningsbehov. Denna har nu kommit (dec 2012) och dess resultat bör till lämpliga delar inarbetas i programmets SWOT och behovsuppföljning
- SWOTen är ambitiös och fyllig men innehåller en del motsägelser och detaljproblem som bör tittas närmare på:
 - Stämmer inte att uppgifter för examina avlagda utanför Åland helt saknas. Däremot stämmer det att de är bristfälliga ("svagheter")
 - Tveksamt påstående att skärgårdsfärjorna är hela Ålands livsnerv ("styrkor")
 - Det är en motsägelse att på ett ställe ("svagheter") påpeka att avsaknaden av behörigheten över beskattningen leder till problem med en till de åländska näringsbehoven dåligt anpassad beskattning, samtidigt som man ("möjligheter") lyfter fram att Åland genom sin självstyrelse kan "behovsanpassa beskattningen till näringsstrukturen"
 - Det framhålls i den summerade översikten ("svagheter") att "språket utgör ytterligare en svaghet". På vilket sätt? Förklaring saknas.

- Avsaknad av ”konsekvensbedömningar av ny lagstiftning” påtalas som en svaghet. Egentligen är detta en grundläggande och rätt så stor sak i sammanhanget (närings- och tillväxtpolitiken). Borde den därför inte följas upp i behovsanalysen? Kunde i så fall på ett intressant sätt kopplas till ”tvärtema” nr 11 (institutionell kapacitet)

Möte med arbetsgruppen den 18 januari 2013

Konstaterades att strukturen på utkastet med positionering av programmet i *EUs övergripande 2020-mål -SWOT-behovsanalys-mål-strategier-medel* i allt väsentligt redan är OK. Påtalades emellertid att de inledande avsnitten med övergripande EU-hänvisningar skulle kunna kortas ner, och att den del där som gäller EUs mer detaljerade mål och prioriteringar för strukturfonderna med fördel skulle kunna flyttas över och stödja argumentationen i de avsnitt där gruppen formulerar sina mål och genomförandestrategier.

En sak som saknas är dock en tydligare hänvisning till kopplingarna mellan SWOTen och den för hela programområdet genomförda socio-ekonomiska base-line rapporten. Här skulle det räcka med att man klargör vilka delar av översikten som man använt när man byggt sin analys på och som man också kommer att söka huvuddelen av sina kvantitativa effektindikatorer från.

Beträffande SWOTen enades om att den måste stramas upp och skäras ned så att den betydligt klarare än nu fokuserar på det som är relevant och möjligt att göra nåt åt inom ramen för programmet och dess åtgärdsarsenal.

Det största problemet för tillfället torde annars vara betydande oklarheten när det gäller en del viktiga programförutsättningar vilka kräver beslut på högre ort, dvs i LR och den övergripande strategigruppen. Detta gäller framför allt om och på vilket sätt en användning av en del av programmedlen skall kunna användas för en mer systematisk riskkapitalsatsning (jfr ÅSUBs utredning om detta), men också om en eventuell sammanslagning/koordinering med socialfondsprogrammet.

Nytt möte med arbetsgruppen den 8 mars 2013

Gruppen hade skickat in ett nytt förslag till program gällande regionalfonden enligt de senaste – fortfarande delvis preliminära - instruktionerna (Template and Guidelines version 2 febr. 2013) från Kommissionen. Mötet gällde utvärderans kommentarer till detta nya utkast, och framför allt då effektindikatorerna gällande programmets två satsningsområden. Jokke kom med förslag till en indikator gällande satsningsområde 1 (utvecklingen av förädlingsvärdet/h inom vissa särskilt utvalda branscher) och beträffande sysselsättning och antal nyetableringar gällande det andra satsningsområdet som accepterades av arbetsgruppen. Utöver detta hade utvärderarna en delförslag om mindre justeringar i textens struktur och sättet att presentera och skilja mellan mål och strategier i interventionslogiken.

Arbetsgrupp 6/ESF-finansiering:

Insatser för ökad rörlighet, kompetens, lärande och social inkludering

- Hänvisning till övergripande EU-mål samt koppling av programmet till tre av de 11 ”tvärgående” tematiska målen
- Även hänvisning till kommissionens positionspaper rörande Åland

- Beaktar lärdomar från nuvarande programperiod
- Klar risk för väl stora överlappningar med ERUF-programmet, i viss mån även arbetsgrupp 3:s program
- OK SWOT (dock utan explicit användning av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen) som tas till vara på ett bra sätt i den efterföljande behovsanalysen
- Strategiavsnittet oklart formulerat! Vad är strategin egentligen?
- Ordningsföljden i presentationen av övergripande program mål och strategierna för att nå dit bör ändras

Möte arbetsgruppen den 17 januari 2013

Generellt, inledande/övergripande

Programmets koppling till övergripande EU-mål och strategier (på nivån över ESF, alltså Europa 2012) bör kunna göras lite tydligare i inledningen av texten. I detta sammanhang kunde med fördel även Kommissionens positionspapper beträffande Finland, och då i synnerhet det som gäller specifikt Åland, tas upp. (En annan möjlighet är att ta upp detta i samband med formuleringen av programmålen)

De delar av den socio-ekonomiska analysen som programmet och SWOTen bygger på - och som också skall användas vid konstruktionen av de "kontextuella" effektindikatorerna – bör lyftas tydligare fram.

SWOTen med efterföljande behovsanalys och interventionslogik "strömlinjeformas" enligt följande logiskt konsistenta upplägg:

SWOT → behovsanalys → mål → strategier → konkreta åtgärder
(plus sedan förstås indikatorer och finansiella prioriteringar)

EU-kommissionen har i realiteten på förhand bestämt det mesta av de mål, strategier och åtgärder som gäller. Valfriheten i de enskilda nationella programmen gäller därför främst vilka av de på förhand givna målen/strategierna/medlen man väljer (för att uppnå målen), samt på vilket sätt dessa detaljutformas och kombineras med varandra (för att ge största möjliga effekt). De av kommissionen de facto angivna målen torde vara detsamma som de övergripande prioriteringarna för ESF-programmet, och de olika strategier som kommission lyfter fram torde kunna likställas med de tre tematiska fokusområdena som anges för ESF-programmet.

Övriga förslag och kommentarer

SWOTen bör ses över och koncentreras till de faktorer som är absolut mest relevanta för programmet. Detta gäller särskilt möjligheter/hot-delen, där de faktorer som lyfts fram bör avgränsas till de där programmets konkreta åtgärder (och resurser) faktiskt kan göra skillnad, alltså ha en reell betydelse.

Den efterföljande **behovsanalysen** är i och för sig väl formulerad och innehåller rätt typ av argument, men den skulle dock vinna på att kortas ner lite (inte minst med tanke på utrymmesbehovet för eventuella tillägg, se nedan!) och på ett tydligare sätt leda fram till de mål som programmet bör ställa upp. Det är ju behoven som skall motivera och leda fram till de mål man sätter för programmets insatser. En sak att tänka på här är också huruvida SWOTen visar på behov som i och för sig ligger nära an till detta program, men som av olika skäl valts bort (i så fall varför, motivera!) eller åtgärdas inom andra närliggande EU-program (i så fall vilka?). Eventuella erfarenheter med relevans för utformningen av det nya programmet bör också tas upp här.

Behovsanalysen bör alltså leda fram till programmets målformuleringsavsnitt, varför ordningsföljden mellan den nuvarande textens mål- och strategiavsnitt ändras.

När det gäller avsnittet med avgränsningen av **programmets mål** (som nu ligger sist i texten och som alltså lyfts fram och placeras före strategidiskussionen) bör dessa stramas upp och göras tydligare, framför allt vad gäller kopplingarna till de redovisade behoven. De horisontella mål om jämställdhet och miljö (bra att de är med!) som nu tas upp i ”strategiavsnittet” hör bättre hemma under de övergripande målformuleringarna och kan därför med fördel flyttas hit.

Genomförandestrategin knyter i texten sakligt sett bra an till de av EU givna tre prioriterade strategierna (tematiska områdena, kallas tematiska fokusområden i LBU-programmen). I texten bör detta dock göras klarare, som det nu är kan en läsare lätt förledas att tro att detta är målen för programmet (de kallar här också ”tematiska mål” på ett ställe i texten), inte strategierna.

Det nuvarande textavsnittet under rubriken ”Genomförandestrategi” avslutas med en precisering av det som vad vi förstår är de fyra konkreta åtgärderna som föreslås användas.

Detta är dock svårt att förstå för läsaren eftersom de är integrerade i strategitexten (och dessutom ges den vaga beteckningen ”inriktningar”). De bör istället lyftas fram i ett eget avsnitt rubricerat **Åtgärder** (eller liknande rubrik).

Uppföljning av mötet från gruppen

Nytt reviderat utkast inkom från gruppen den 22/1. Fanns fortfarande en del brister som påtalades av BL vid telefonsamtal med TF den 23/1. Dessa gällde 1) reduktions- och prioriteringsbehov i SWOTen, 2) omfattning samt en del oklara skrivningar i behovsanalysen och hur denna leder fram till de programspecifika målen, 3) behov av mer enhetliga och tydliga formuleringar om strategins koppling till målen samt att den består av en koncentration av åtgärderna till de tre nämnda områdena och 4) att åtgärdsbeskrivningen måste utvecklas och ges en bättre koppling till de fokusområden som anges i genomförandestrategin.

Nytt programförslag från gruppen inkom den 23/1. Utvärderarna reagerade 25/1 med skriftliga förslag till vissa ytterligare förtydligande i beskrivningen av kopplingarna mellan mål, strategier och åtgärder.

Några avslutande mer generella kommentarer till alla arbetsgrupper

- Viktigt att avgränsa och tydligöra de olika delprogrammets och deras SWOTars användning av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen. Här gäller också att tänka framåt på användningen av de base-line data som kan användas vid konstruktionen av de kvantitativa effektindikatorerna.
- Bör tänka igenom skillnaderna mellan SWOTens olika delar. Detta gäller särskilt grupperna ”starka sidor” och ”möjligheter”. Den förstnämnda gruppen kan ju vara betydligt bredare än ”möjligheterna” vilka bör avgränsas till de ”möjlighetsområden” som mera direkt pekar fram emot de policyåtgärder som är lämpliga/möjliga inom programmets ramar. Om inte detta beaktas blir resultatet lätt att ”möjligheterna” får alltför svaga samband med strategierna och åtgärdsförslagen. Över huvud bör man se över fakturuppsättningen inom de fyra olika grupperna med tanke på att minimera överlappningarna. Exempel finns nu på nära nog exakt samma faktorer på flera olika ställen i samma SWOT
- Kommissionens ”position” gällande Åland bör nog tas in eller på något sätt nämnas i samtliga program
- Som regel alltför magert om samordningsmöjligheter och synergipotential mellan de olika programmen.
- Diskussion och analys av erfarenheterna från tidigare programperioder och policyinsatser saknas som regel, och där de finns utnyttjas de sällan på något mera aktivt sätt i formuleringen av de nya programinsatserna
- Hur är det med målen om det horisontella målet om jämställdhet? Det är inte nämnt i någon av arbetsgruppernas texter. Å andra sidan har vi inte heller hitta detta som ett prioriterat mål i de överordnade EU-dokumenterna (Europa 2020), men kanske vi missat något?
- Ett genomgående problem i arbetsgruppernas textutkast är *oklarheterna i strukturen på den bakomliggande ”interventionslogiken”*. Kommissionens teoretiska interventionsmodell skulle kunna sammanfattas i följande logiskt sammanlänkade kedja: (1) En bred *socio-ekonomisk analys* av programområdet (base-line, utgångspunkten för politiken och indikatorerna) som fördjupas inom respektive delprogram i form av (2) en *SWOT* som leder fram till en mera preciserad (3) *behovsanalys* och i dennas förlängning också framtagning av (4) de region- och programspecifika *målen* (dessa skall vara utformade så att de kan förväntas bidra till programperiodens övergripande EU-mål och prioriteringar). Därefter följer formuleringen av (5) en *strategi* (ofta i form av avgränsningar/fokusering/prioriteringar) som om den genomförs förväntas leda fram till det/de formulerade programmålen. Därefter, alltså till sist, väljs (6) de konkreta *åtgärder/ insatser* som man avser använda för att genomföra strategin och därmed också uppnå programmets övergripande mål.

Dessvärre så främjar inte kommissionens minst sagt snåriga uppsjö av reglementen, förordningar och på förhand given detaljstyrning av programmen ett sådant logiskt uppbyggt och till det enskilda territoriet väl anpassat programupplägg. Valet av

åtgärder blir ju de facto ett val mellan ett antal av kommissionen på förhand givna (finansierade) alternativ. Men det vore ändå bra om man har den här logiken med sig i ryggmärken när programmets upplägg och interventionslogik formuleras. Några av de sex åländska programutkasterna har redan nu också i huvudsak ett sådant upplägg, även om det nog skulle kunna tydliggöras och arbetas igenom lite bättre. I övriga fall bör man nog stuva om och förtydliga en hel del på den här punkten.