

Rapport 2006:9

# Förhandsbedömningar av Ålands EU-program 2007 - 2013

Regional konkurrenskraft och sysselsättning  
Landsbygdens utveckling

The logo for ÅSUB, featuring the letters 'ÅSUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'Å' has a small circle above it. The logo is set against a dark blue background with a white border.

ÅSUB

## **De senaste rapporterna från ÅSUB**

- 2005:1 Konjunkturläget våren 2005
- 2005:2 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2005
- 2005:3 Uppföljning av landskapsandelarna och kommunernas ekonomi 1998-2003
- 2005:4 Konjunkturläget hösten 2005
- 2005:5 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn hösten 2005
- 2005:6 Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity – A study of Åland, The Faroe Islands and Greenland
- 2006:1 Företagsrådgivningen vid Ålands Handelskammare och Ålands Företagareförening – En utvärdering
- 2006:2 Det framtida utbildningsbehovet på Åland
- 2006:3 Konjunkturläget våren 2006
- 2006:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn - Våren 2006
- 2006:5 Kommunreform på Åland? En förstudie
- 2006:6 Konjunkturläget hösten 2006
- 2006:7 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn - Hösten 2006
- 2006:8 Ålänningarnas partisympatier - Hösten 2006

## Förord

Sedan det åländska EU-inträdet 1995 har EUs strukturfonder varit med och finansierat en rad olika program och utvecklingsåtgärder på Åland. Under hösten 2006 har den tredje 'generationen' av åländska strukturfondsprogram utarbetats. De insatser som nu förbereds gäller programperioden 2007-2013.

När ett program med finansiering från EU tas fram, följs och granskas arbetet alltid av en extern utvärderare. Syftet med förhandsgranskningen - en s.k. ex ante evaluering - är att säkra kvalitén på det kommande programmet med avseende på EUs bestämmelser och riktlinjer såväl som de konkreta behov som programmet skall fylla i sin specifika nationella kontext. Bedömningen biläggs det program som skickas in för granskning och slutligt godkännande av EU-kommissionen i Bryssel. Förhandsbedömningen följs senare av en utvärdering av programgenomförandet mitt i programperioden (mid-term evaluering) och en granskning av vad man åstadkommit efter det att programmet avslutats (ex post evaluering). Samtliga dessa utvärderingar görs av oberoende sakkunskap utan kopplingar till eller med intressen i programmet och dess implementering.

Efter offentlig upphandling erhöll Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) - med stockholmsbaserade EuroFutures som underkonsult - under våren 2006 i uppdrag av den åländska regeringen att genomföra en förhandsgranskning av programmet Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt ett Utvecklingsprogram för landsbygden, båda med delfinansiering från EU. Det sistnämnda landsbygdsprogrammet får sin EU-finansiering från den europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling (EJFLU). Det förstnämnda programmet är uppdelat i två operativa program, ett med fokus på företagande och innovationer och ett med fokus på kompetens och sysselsättning. Programmet Företagande/innovationer erhåller sin EU-finansiering från den europeiska regionalfonden (ERUF), medan programmet Kompetens/sysselsättning finansieras via den europeiska socialfonden (ESF).

Kommissionen förutsätter ett aktivt samarbete mellan ex ante-utvärderarna och programförfattarna för att redan från början säkra bästa möjliga resultat. Evalueringssupplägget blir därmed i hög grad processinriktat. Förhandsgranskningen av de i denna rapport presenterade programmen har också präglats av ett sådant arbetssätt. Evalueringarna har förlöpande kommenterat olika utkast som levererats från programförfattarna. Programtexterna har därefter i varierande grad omarbetats utgående från utvärderarnas kommentarer och rekommendationer.

I föreliggande rapport redovisas resultatet från förhandsevalueringen av samtliga tre ovan nämnda strukturfondsprogram. För vart och ett av de tre programmen redovisas dels hur man i programmet har arbetat med ett antal generella frågor som är betydelsefulla i alla strukturfondsprogram. För det andra redovisa de viktigaste av de evaluerarsynpunkter som framkommit under arbetets gång och hur detta påverkat utformningen av föreliggande programtext.

Ansvar för förhandsutvärderingen av de tre programmen har åvilat ÅSUB i samarbete med konsultfirman EuroFutures i Stockholm. EuroFutures ansvarade även för den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som samtliga EU-program numera måste genomgå. Undertecknad har haft det övergripande ansvaret för evalueringarna. Inom ÅSUB har även Rickard Palmer bistått i arbetet. Huvudansvarig för EuroFutures insatser har Hallgeir Aalbu varit.

Mariehamn i december 2006

Bjarne Lindström  
Direktör

Regional konkurrenskraft och sysselsättning  
Åland 2007-2013  
Europeiska regionala utvecklingsfonden

Förhandsutvärdering av det operativa programmet  
*Företagande och innovationer*

November 2006

# Innehåll

Innehåll.....	6
Sammanfattning .....	7
1. Introduktion.....	9
2. Bakgrundanalysen .....	9
2.1 Programmet .....	10
2.2 Utvärderarens bedömning .....	10
3. SWOT-analysen .....	10
3.1 Programmet .....	11
3.2 Utvärderarens bedömning .....	11
4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa.....	12
4.1 Programmet .....	12
4.2 Utvärderarens bedömning .....	13
5. Erfarenheterna från tidigare programperioder.....	13
5.1 Programmet .....	13
5.2 Utvärderarens bedömning .....	14
6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden .....	14
6.1 Programmet .....	14
6.2 Utvärderarens bedömning .....	15
7. De anvisade insatsernas resultat och effekter.....	15
7.1 Programmet .....	15
7.2 Utvärderarens bedömning .....	17
8. Koherens och synergieffekter med övrig relevant EU- och nationell politik .....	18
8.1 Programmet .....	18
8.2 Utvärderarens bedömning .....	19
9. Genomförandeorganisation .....	20
9.1 Programmet .....	20
9.2 Utvärderarens bedömning .....	20

## Sammanfattning

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

1. *Bakgrundsanalysen* är väl utförd både med avseende på innehåll och på kvalitet. Enligt utvärderarnas uppfattning är de relevanta frågorna väl belysta. I de kvantitativa beskrivningarna används de senast tillgängliga siffrorna. Analysen mynnar ut i en tydlig och - i förhållande till de aktuella EU-insatserna allmänna inriktning och fokus - relevant bild av programregionens dagsaktuella status. En svaghet är måhända att nulägesindikatorerna är väl många och därmed inte ger den önskvärda fokuseringen på ett mer begränsat antal (programmålsrelaterade) nyckelindikatorer.
2. *SWOT-genomgången* pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna. Den är även kopplad till bakgrundsanalysen på ett tillfredsställande sätt och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Vissa oklarheter föreligger dock beträffande bedömningen av om en i analysen utpekad kritisk faktor främst är att betrakta som en 'styrka' eller som en 'möjlighet'.
3. Programmets *övergripande mål, strategier och huvudsakliga satsningsområden* är tydligt formulerade och rimligt konsistenta. Kopplingen mellan de övergripande målen och de strategiskt valda prioriteringarna av olika satsningsområden skulle dock kunna utvecklas ytterligare och därmed göras tydligare.
4. Beträffande *nyttiggörande av erfarenheter* från tidigare genomförda liknande policyinsatser, så refereras på ett föredömligt sätt till slutsatser och rekommendationer från utvärderingarna av relevanta strukturfondssatsningar under den förra programperioden. Här redovisas även på vilket sätt och inom vilka satsningsområden som dessa erfarenheter på olika sätt påverkat utformningen av det nya programmet.
5. Beträffande *programmets resurser och dess användning* gäller att nivån på den offentliga delen av budgeten förutsätter att pengarna används på effektivast möjliga sätt och därtill kompletteras med ett aktivt finansiellt deltagande från det privata näringslivets sida. Fördelningen på de i programmet anvisade mer konkreta satsningsområdena är inte explicit redovisad, men kan grovt avläsas i finansieringstabellen gällande fördelningen på de av Kommissionen på förhand godkända satsningsområdena för Regionalfonden. Med hänsyn till programmets inriktning och övergripande mål samt de olika satsningsområdenas roll i programmet som helhet, är utvärderarnas konklusion ändå att den finansiella fördelningen kan motiveras.
6. Det slutliga programmet bör utvecklas med avseende på hanteringen av de kvantitativa *indikatorerna*. Utmaningen är att formulera dessa på ett sätt som gör det möjligt att mäta och isolera de resultat som programmet och projekten har bidragit till. Det är också viktigt att se över kopplingen mellan de valda programindikatorerna och

bakgrundsanalysens nulägesindikatorer. Vidare bör man om möjligt försöka utöka de kvantifierade målen (som nu bara finns på programnivån) till att även omfatta de projektrelaterade genomförande- och resultatindikatorerna.

7. Programmet står inte i konflikt med *övergripande EU-politik* eller *angränsande nationella policyinsatser och målsättningar*. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är utförligt refererade i den strategiska referensramen för programmet, men att uppföljningen i form av konkreta projektprioriteringar och kvantifierade resultatindikatorer är bristfällig.
8. Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller *genomförandeorganisation, offentlig insyn* och *finansiell säkerhet*. Det utnyttjar även de möjligheter till administrativ samordning med andra åländska EU-program. Implementeringen skulle dock bli tydligare om klart formulerade urvalskriterier för behandlingen av projektansökningar hade inkluderats i programtexten.



# 1. Introduktion

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

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

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

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

## 2. Bakgrundanalysen

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

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

## 2.1 Programmet

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

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

## 2.2 Utvärderarens bedömning

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

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

### Slutsats

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

## 3. SWOT-analysen

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

överkomma; möjligheter (opportunities) som skall utnyttjas och hot (threats) vilka måste beaktas i utvecklingsarbetet.

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

### 3.1 Programmet

Programmet innehåller en SWOT-analys där följande faktorer framhävs:

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

### 3.2 Utvärderarens bedömning

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

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

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

## Slutsats

*SWOTen pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna. Den är även kopplad till bakgrundsanalysen på ett tillfredsställande sätt och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Vissa oklarheter föreligger dock beträffande bedömningen av om en i analysen utpekad faktor främst är att betrakta som en 'styrka' eller som en 'möjlighet'.*

## **4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa**

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

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

### **4.1 Programmet**

Målet för det här behandlade operativa programmet är enligt programtexten ”att utveckla den åländska ekonomin mot högre förädlingsgrader och ett ökat kunskapsinnehåll i produktionsprocesser och produkter”. Målets kopplingar och potentiella synergieffekter med övrig gemenskapspolitik och annan relevant nationell närings- och utvecklingspolitik presenteras på ett översiktligt sätt. Även kopplingar till relevanta horisontella mål berörs.

Behandlingen av programmets strategidelen är knapphändig. Utan några mer ingående strategiska motiveringar presenteras kortfattat programmets enda prioriterade område kallat "Företagande och innovationer".

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

- Entreprenörsanda
- Innovationer i små och medelstora företag
- Nya finansiella instrument och inkubationsfaciliteter
- Energieffektivitet samt förnyelsebar energi
- Tillämpad forskning och teknikutveckling
- Effektiv användning av IKT i små och medelstora företag

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

Förhoppningen är att dessa satsningar skall leda till *nya näringsverksamheter* samt att *lönsamhet, effektivitet* och *konkurrenskraft* utvecklas och breddas för redan existerande verksamheter. De mer konkreta resultaten beskrivs i termer av nya produkter, höjd

förädlingsgrad, höjd kunskaps- och tekniknivå, utveckling av spetskompetens och ökad självförsörjningsgrad inom energiområdet.

## 4.2 Utvärderarens bedömning

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

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

Utvärderarnas förslag var därför att ändra programmets strategidel så att det blir tydligt att den drivande strategin för att uppnå de fastlagda målen är att koncentrera programmets satsningar till vissa klart prioriterade områden. Vidare diskuterades möjligheten att man i presentationerna av dessa satsningsområden redan här redogör för vilken typ av projekt och aktörer som insatserna inom respektive område i första hand skall vara inriktade på, samt på de viktigaste målen (till skillnad från de övergripande programmålen och de mer detaljerade projektmålen) för vardera typ av insatser. Utvärderarna ansåg även att de horisontella målen borde utvecklas och tydliggöras med avseende på deras relevans för det åländska programmet.

### Slutsats

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

## 5. Erfarenheterna från tidigare programperioder

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

### 5.1 Programmet

Programförslaget innehåller en utförlig genomgång av resultaten från en omfattande halvtidsutvärdering av föregående (ännu ej helt avslutade) Mål-2 program, alltså den tidigare programinsats som närmast motsvarar det här behandlade programmet. Man sammanfattar på

ett tydligt sätt utvärderarnas analys av insatserna inom programmets olika delar och redovisar även deras slutsatser och rekommendationer inför den avslutande programperioden.

## **5.2 Utvärderarens bedömning**

Redovisningen av erfarenheterna från den förra programperiodens Mål 2-insatser var redan i de första programutkasterna tydlig och väl genomförd. Den stannade dock vid att referera evaluerarnas konklusioner och förbättringsförslag utan att närmare gå in på vilket sätt dessa erfarenheter skulle tas tillvara i det kommande programmet, något som också påpekades av utvärderarna och därefter åtgärdades av programförfattarna.

### Slutsats

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

## **6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden**

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

### **6.1 Programmet**

Enligt den övergripande strategiska referensramen för de åländska satsningarna finansierade av den Europeiska regionala utvecklingsfonden samt av den Europeiska socialfonden, skall medlen fördelas lika mellan dessa två programområden. Denna fördelning, som grundar sig på kommissionens anvisningar (se t ex EG-förordning 1083/2006) och som inte heller ser ut att stå i strid med de behov som framkommit i den för de båda programmen gemensamma bakgrundsanalysen och SWOTen, ger regionalfondsprogrammet en total EU-finansiering på drygt 3,1 miljoner euro. Härtill kommer lika mycket pengar från den åländska regeringen plus ytterligare en rätt så betydande privat finansiering.

De programansvariga har valt att lägga samtliga programmets aktiviteter och satsningar inom ramen för de s.k. Lissabon-målen. Utgående från dessa redovisas den mer detaljerade resursfördelningen enligt kommissionens kodade lista över ERUF-finansierade insatser. Om de olika underposterna summeras till de av kommissionen angivna huvudkategorierna framkommer att 60 procent av programresurserna är avsatta till temat "entreprenörskap, innovationer och teknisk utveckling" medan resterande 40 procent är lika fördelade mellan temaområdena "informationssamhället" respektive "energi". Härtill kommer så ett mindre belopp för tekniskt stöd.

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

## 6.2 Utvärderarens bedömning

Efter muntliga klargöranden från de programansvariga om givna förutsättningar från kommissionen, inklusive koordinering med motsvarande finska program, kom utvärderarna fram till att såväl den övergripande fördelningen mellan regional- och socialfondssatsningarna som den mer detaljerade fördelningen mellan de olika insatsområdena är rimligt väl avvägd och motiverad utgående från programmets målsättningar och behov. Evalueringarna stöder också de programansvarigas val att satsa hela programmets resurser på den typ av insatser som definierats i det s.k. Lissabon-målet.

Den offentliga finansieringen (EU plus nationellt) ligger på i genomsnitt ca 850 000 euro per år. Med tanke på programmets ambitiösa ekonomiska utvecklingsmål förutsätter detta sannolikt att man lyckas väl i mobiliseringen av den privata finansieringsdelen.

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

### Slutsats

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

## 7. De anvisade insatsernas resultat och effekter

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

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

### 7.1 Programmet

För att kunna värdera och mäta effektiviteten i programmets framtida genomförande samt huruvida de övergripande målen uppnås presenteras i programmet en rad olika (kvantitativa)

indikatorer. I enlighet med förordningen (EG) nr 1083/2006 artikel 37 kan dessa indelas i fyra huvudtyper<sup>1</sup>:

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

I det åländska programmet är indikatorerna preciserade på följande sätt:

- *Finansiella*: Beslutade medel och utbetalningar.
- *Fysiska*: Antal projekt, antal deltagande företag (fördelat på bransch) och antal deltagande personer fördelat på kön, antal miljörelaterade projekt
- *Resultat*: Antal nya jobb fördelade på kön, antal nya företag, nya produkter och tjänster för företag, förändring i företagets omsättning, antal företag med minskad förbrukning av fossila bränslen.
- *Effekt*: Expansion av den privata sektorns sysselsättning och förädlingsvärde, totalt sett och inom landsbygden/skärgården, expansion av sysselsättning/förädlingsvärde inom privat service och industri med mer kvalificerade/kunskapskrävande produkter, positiv lönsamhetsutveckling inom den privata sektorn, ökad andel åländsk producerad/förnyelsebar energi.

Utöver dessa har programmet även lyft fram *fem stycken kvantifierade målindikatorer på programnivån*. Dessa är (1) hur många nya företag och (2) nya årsarbetsplatser som programmet skall medverka till att skapa, (3) antal befintliga företag som programinsatserna ökat konkurrenskraften hos, (4) genom programinsatserna nyskapade tjänster/produkter inom IKT-sektorn samt (5) antalet företag eller organisationer som använder förnyelsebar energi med hjälp av insatser från programmet. De är valda utgående från bakgrundanalysens uppsättning av '*base-line*' indikatorer (se fotnot!). De programövergripande målindikatorerna kan ses som ett komplement till de redovisade effektindikatorerna eftersom ju även dessa ytterst handlar om programmets förmåga att uppnå sina långsiktiga mål. De fem programövergripande målindikatorerna kvantifierade enligt följande:

- 10 stycken nya företag
- 30 stycken nya årsarbetsplatser
- 20 stycken företag/organisationer som använder förnyelsebar energi
- 10 stycken nya marknadsprodukter inom IKT-sektorn
- 50 stycken företag som erhållit ökad konkurrenskraft

De övriga ovan redovisade fyra indikator typerna (finansiella, fysiska, resultat och effekt) är inte på detta sätt kvantifierade i termer av förväntad måluppfyllelse. Man nöjer sig här med att ange typen av indikator mot vilken programaktiviteternas genomförande och resultat skall

---

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



mätas (t ex antal projekt med inriktning på teknikutveckling) samt ibland även den önskade förändringens riktning (t ex ökad andel åländskt producerad förnyelsebar energi, expansion av den privata sysselsättningen).

## 7.2 Utvärderarens bedömning

Generellt sett är innehållet i programmet väl avgränsad och har rätt fokus i förhållande till regionbeskrivningen och SWOT-analysen. Valet av tyngdpunkt och struktur på programinsatserna ger också förutsättningar för att uppnå de uppställda programmålen. Indikatorernas fokus på att mäta resultaten inom företagssektorn (i de flesta fall som företags- och produktutveckling) är också väl i linje med analysen av behov och möjligheter framöver.

Ett problem är uppdelningen av indikatorerna för programmets långsiktiga konsekvenser på *mål-* respektive *effektindikatorer*. Skillnaden mellan dessa två kategorier av indikatorer är att de som kallas 'målandikatorer' är kvantifierade (t ex antal nya jobb som skall skapas) medan de som kallas 'effektindikatorer' begränsas till att ange målriktningen (t ex expansion av kvalificerad tjänstesysselsättning). Frågan är vad som egentligen uppnås med detta. Ett nära till hands liggande alternativ vore att slå samma dessa i en enda grupp med (målinriktade) effektindikatorer där tydligt kvantifierade målnivåer anges för samtliga i gruppen ingående indikatorer. Om de programansvariga anser att det av olika skäl är svårt att fullt ut uppnå detta, skulle ett möjligt alternativ även kunna vara att arbeta med två undergrupper av målrelaterade effektindikatorer - en där tydligt kvantifierade målnivåer (antal nya arbetsplatser etc) anges och en där målinriktningen utan nivåspecifikation anges (t ex positiv lönsamhetsutveckling).

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

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

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

### Slutsats

*Det slutliga programmet bör utvecklas med avseende på hanteringen av de kvantitativa indikatorerna. Utmaningen är att formulera dessa på ett sätt som gör det möjligt att mäta och*

*isolera de resultat som programmet och projekten har bidragit till. Det är också viktigt att se över kopplingen mellan de valda programindikatorerna och bakgrundsanalysens nulägesindikatorer. Vidare bör man om möjligt försöka utöka de kvantifierade målen (som nu bara finns på programnivån) till att även omfatta de projektrelaterade genomförande- och resultatindikatorerna.*

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

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

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

### **8.1 Programmet**

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

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

*Miljöutmaningarna* är beskrivna i bakgrundsanalysen såväl som i SWOT-analysen. Åtgärder för att förbättra energieffektiviteten och öka användningen av förnybar energi finns också med i programmet. I programdokumentet fastslås att en långsiktigt hållbar utveckling är en viktig horisontell målsättning.

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

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

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

## 8.2 Utvärderarens bedömning

Innehållsmässigt har regionalprogrammet en klar tyngdpunkt på näringsutveckling och företagande, helt i enlighet med EUs målsättningar för de av ERUF medfinansierade nationella programmen med fokus på regional konkurrenskraft. Enligt utvärderarnas uppfattning ligger programmet därmed väl i linje med EU-politiken, liksom även den nationella politiken inom överlappande eller angränsande policyfält.

*Miljösituationen* beskrivs på ett utförligt sätt i den strategiska referensramen för programmet. På en överordnad nivå finns målsättningar om hållbar utveckling med i programmet. Ett av de sex satsningsområdena handlar om energieffektivitet och förnybar energi, och 20 procent av programmets resurser förutsätts användas på projekt inom detta området. En av de fysiska indikatorerna är att registrera om:

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

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

Beträffande *jämställdhetsmålet* kan konstateras att dessa har en förhållandevis underordnad roll i regionalprogrammet, något som utvärderarna redan tidigt påpekade för programförfattarna. Uttryckliga urvalskriterier och anvisningar beträffande hanteringen av könsaspekterna i programmets konkreta genomförande saknas sålunda. Könspektiven kommer emellertid inte naturligt in i ett program som fokuserar på företag snarare än individer. Det finns inte heller särskilt mycket fakta att ta på som pekar mot några riktigt stora obalanser mellan könen med avseende på sysselsättning och arbetslöshet.

Detta gäller dock inte för könsfördelningen med avseende på branscher samt för lönesättningen. Precis som på så många andra håll i omvärlden dominerar kvinnorna således sysselsättningen i vissa branscher medan männen företrädesvis finns inom andra delar av ekonomi och arbetsmarknad. Den här obalansen får även sina tydliga effekter på lönestrukturen då kvinnodominerade sektorer och branscher tenderar att vara mer låglönepräglade än de mer typiska 'mansbranscherna'. En tydligare indikatoruppföljning av det horisontella jämställdhetsmålet med avseende på bättre balans mellan olika branscher samt lönejämställdhet skulle därför vara önskvärd.

## Slutsats

*Programmet står inte i konflikt med övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är utförligt refererade i den strategiska referensramen för programmet, men att uppföljningen i form av konkreta projektprioriteringar och kvantifierade resultatindikatorer är bristfällig.*

## **9. Genomförandeorganisation**

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

### **9.1 Programmet**

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

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

### **9.2 Utvärderarens bedömning**

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

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

## Slutsats

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



Regional konkurrenskraft och sysselsättning  
Åland 2007-2013  
Europeiska socialfonden

Förhandsutvärdering av det operativa programmet  
*Kompetens och sysselsättning*

November 2006

## Innehåll

Innehåll.....	24
Sammanfattning .....	25
1. Introduktion.....	27
2. Bakgrundanalysen .....	27
2.1 Programmet .....	28
2.2 Utvärderarens bedömning .....	28
3. SWOT-analysen .....	28
3.1 Programmet .....	29
3.2 Utvärderarens bedömning .....	29
4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa.....	30
4.1 Programmet .....	30
4.2 Utvärderarens bedömning .....	31
5. Erfarenheterna från tidigare programperioder.....	31
5.1 Programmet .....	32
5.2 Utvärderarens bedömning .....	32
6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden .....	32
6.1 Programmet .....	32
6.2 Utvärderarens bedömning .....	33
7. De anvisade insatsernas resultat och effekter.....	33
7.1 Programmet .....	33
7.2 Utvärderarens bedömning .....	35
8. Koherens och synergieffekter med övrig relevant EU- och nationell politik .....	37
8.1 Programmet .....	37
8.2 Utvärderarens bedömning .....	38
9. Genomförandeorganisation .....	39
9.1 Programmet .....	39
9.2 Utvärderarens bedömning .....	39



## Sammanfattning

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

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

överlappningar och felplacerade indikatorer genomföras. Härtill kommer att de programövergripande indikatorerna måste preciseras så att de tydligt avgränsas till effekterna på de grupper som programmet i första hand gäller. De i programmet angivna fysiska indikatorerna gällande miljörelaterade projekt bör även följas upp i form av miljörelaterade resultatindikatorer. Det är också viktigt att se över kopplingen mellan de valda programindikatorerna och bakgrundsanalysens nulägesindikatorer. Vidare bör man om möjligt försöka utöka de kvantifierade målen (som nu bara finns på programnivån) till att även omfatta de projektrelaterade genomförande- och resultatindikatorerna.

7. Programmet står inte i konflikt med *övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar*. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är refererade i den strategiska referensramen, men att deras uppföljning i den konkreta programplaneringen inte är så tydlig som skulle kunna önskas. Programmet är 'immateriellt' och orienterat mot grupper av individer, vilket gör jämställdhetsfrågorna viktigare än miljöfrågorna.
8. Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller *genomförandeorganisation, offentlig insyn och finansiell säkerhet*. Det utnyttjar även de möjligheter till administrativ samordning med andra åländska EU-program. Implementeringen skulle dock bli tydligare om klart formulerade urvalskriterier för behandlingen av projektansökningar hade inkluderats i programtexten.

## 1. Introduktion

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

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

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

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

## 2. Bakgrundanalysen

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

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

## 2.1 Programmet

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

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

## 2.2 Utvärderarens bedömning

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

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

### Slutsats

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

## 3. SWOT-analysen

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

överkomma; möjligheter (opportunities) som skall utnyttjas och hot (threats) vilka måste beaktas i utvecklingsarbetet.

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

### 3.1 Programmet

Programmet innehåller en SWOT-analys där följande faktorer framhävs:

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

### 3.2 Utvärderarens bedömning

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

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

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

## Slutsats

*SWOTen pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna. Den är även kopplad till bakgrundsanalysen på ett tillfredsställande sätt och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Vissa oklarheter föreligger dock beträffande bedömningen av om en i analysen utpekad faktor främst är att betrakta som en 'styrka' eller som en 'möjlighet'.*

## **4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa**

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

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

### **4.1 Programmet**

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 Utvärderarens bedömning

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

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

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

### Slutsats

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

## 5. Erfarenheterna från tidigare programperioder

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

## 5.1 Programmet

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

## 5.2 Utvärderarens bedömning

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

### Slutsats

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

## 6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden

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

### 6.1 Programmet

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

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



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

## 6.2 Utvärderarens bedömning

Efter muntliga klargöranden från de programansvariga om givna förutsättningar från kommissionen, inklusive koordinering med motsvarande eller närliggande finska program, kom utvärderarna fram till att såväl den övergripande fördelningen mellan regional- och socialfondssatsningarna som den mer detaljerade fördelningen mellan de olika insatsområdena är rimligt väl avvägd och motiverad utgående från programmets målsättningar och behov. Evalueringarna stöder också de programansvarigas val att satsa hela programmets resurser på den typ av insatser som definierats i det s.k. Lissabon-målet.

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

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

### Slutsats

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

## 7. De anvisade insatsernas resultat och effekter

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

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

### 7.1 Programmet

För att kunna värdera och mäta effektiviteten i programmets framtida genomförande samt huruvida de övergripande målen uppnås presenteras i programmet en rad olika (kvantitativa)

indikatorer. I enlighet med förordningen (EG) nr 1083/2006 artikel 37 kan dessa indelas i fyra huvudtyper<sup>2</sup>:

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

I det åländska programmet är indikatorerna preciserade på följande sätt:

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Härtill kommer även de i anslutning till bakgrundanalysen presenterade '*base-line*' indikatorerna, alltså kvantitativa uppgifter och olika typer av data som sammanfattar det sociala och ekonomiska utgångsläget i regionen inför programstarten. Det är utgående från dessa '*base-line*' indikatorer som indikatorerna på programmets långsiktiga måluppfyllelse (effektindikatorerna) normalt väljs.

## 7.2 Utvärderarens bedömning

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

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

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

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

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

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

målambitionerna justeras en hel del så att de tar sikte på vad som är realistiskt för just dessa grupper.

Bland programmets fysiska indikatorer finns även miljön med (antal miljörelaterade projekt). Orsaken till detta är sannolikt att de socialfondstödda programmen enligt EUs regelverk (art. 3 i EG-förordning 1083/2006) även skall bidra till att skydda och förbättra miljön inom det aktuella programområdet. Miljöfrågan är ju också med i samtliga strukturfondsprogram som ett av de horisontella målen (se vidare nästa avsnitt). Programmets miljörelaterade genomförandeindikatorer följs dock inte upp i programmets resultatindikatorer, något som måste anses som klart otillfredställande. Enligt utvärderarnas uppfattning bör alltså resultatindikatorerna kompletteras med någon form av miljörelaterade indikatorer.

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

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

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

### Slutsats

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

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

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

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

### 8.1 Programmet

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

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

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

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

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

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

miljö. Bland programmets fysiska genomförandeindikatorer är även könsfördelningsaspekten beaktad.

## 8.2 Utvärderarens bedömning

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

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

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

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

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

Beträffande *jämställdhetsmålet* kan konstateras att könsperspektivet kommer naturligt in i ett program som fokuserar på individer snarare än företag. Trots detta saknas uttryckliga urvalskriterier och anvisningar beträffande hanteringen av könsaspekterna i programmets konkreta genomförande.

### Slutsats

*Programmet står inte i konflikt med övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar. Till sin inriktning och sitt huvudsakliga innehåll är det kompletterande med avseende på angränsande nationell såväl som övernationell närings-, regional- och tillväxtpolitik. Enligt utvärderarnas bedömning finns det därför förutsättningar för att programmet ger den 'value added' i förhållande till annan EU- och nationell politik som eftersträvas. Beträffande de horisontella miljö- och jämställdhetsmålen så konstaterar utvärderarna att båda är refererade i den strategiska referensramen, men att uppföljningen i den konkreta programplaneringen inte är så tydlig som skulle kunna önskas. Programmet är 'immateriellt' och riktad mot grupper av individer, vilket gör jämställdhetsfrågorna viktigare än miljöfrågorna.*

## 9. Genomförandeorganisation

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

### 9.1 Programmet

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

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

### 9.2 Utvärderarens bedömning

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

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

#### Slutsats

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





Landsbygdsutveckling  
Åland 2007 - 2013  
Europeiska jordbruksfonden

*Förhandsutvärdering av det åländska  
landsbygdsutvecklingsprogrammet*

December 2006

## Innehåll

Innehåll.....	42
Sammanfattning .....	43
1. Introduktion.....	45
2. Bakgrundanalysen .....	45
2.1 Programmet .....	45
2.2 Utvärderarens bedömning .....	46
3. SWOT-analysen .....	47
3.1 Programmet .....	47
3.2 Utvärderarens bedömning .....	48
4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa.....	49
4.1 Programmet .....	49
4.2 Utvärderarens bedömning .....	50
5. Erfarenheterna från tidigare programperioder.....	51
5.1 Programmet .....	51
5.2 Utvärderarens bedömning .....	51
6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden .....	51
6.1 Programmet .....	51
6.2 Utvärderarens bedömning .....	52
7. De anvisade insatsernas resultat och effekter.....	53
7.1 Programmet .....	54
7.2 Utvärderarens bedömning .....	55
8. Koherens och synergieffekter med övrig relevant EU- och nationell politik .....	57
8.1 Programmet .....	57
8.2 Utvärderarens bedömning .....	58
9. Genomförandeorganisation .....	58
9.1 Programmet .....	58
9.2 Utvärderarens bedömning .....	59

## Sammanfattning

Resultatet av förhandsgranskningen av det åländska EU-programmet för landsbygdsutveckling gällande perioden 2007 - 2013 kan sammanfattas i följande åtta punkter:

1. *Bakgrundsanalysen* är väl utförd både med avseende på innehåll och på kvalitet. Enligt utvärderarnas uppfattning är de relevanta frågorna väl belysta. I de kvantitativa beskrivningarna används de senast tillgängliga siffrorna. Analysen mynnar ut i en tydlig och - i förhållande till de aktuella EU-insatserna allmänna inriktning och fokus - relevant bild av programregionens dagsaktuella status. Ett par mindre justeringar i uppsättningen base-line indikatorer med avseende på deras utformning och kvantifiering bör dock göras.
2. *SWOT-genomgången* pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna rörande i första hand primärnäringarna, men även den övriga landsbygdsekonomin. Den är även på ett tillfredsställande sätt kopplad till bakgrundsanalysen och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Behandlingen av de olika SWOT-faktorernas inverkan på den del av landsbygdens ekonomi som ligger utanför lantbrukssektorn skulle dock med fördel kunna utvecklas ytterligare något.
3. Programmet är förankrat i den europeiska jordbruksfondens *allmänna målsättningar* samtidigt som det är kopplat till de specifika åländska behoven såsom dessa framkommit i bakgrundsanalys och SWOT. Programmets övergripande mål, valet av strategiska satsningsområden och anvisade åtgärder är tydligt formulerade och rimligt konsistenta.
4. Programmet refererar på ett föredömligt sätt evaluerarnas slutsatser och *rekommendationer från motsvarande strukturformsprogram* under den förra programperioden. Man redovisar dock inte på vilket sätt som dessa erfarenheter på ett mer konkret sätt kommer att påverka implementeringen av det nya programmet.
5. Programmets samlade *finansiella resurser* torde vara tillräckliga med tanke på erfarenheterna från tidigare programperioder samt den gjorda bakgrunds- och SWOT-analysen. Enligt programmets huvudtext ligger fördelning av medel mellan de olika insatsområden/axlarna inom de ramar som EUs regelverk för landsbygdsutvecklingsprogrammen ger. Programmet har dock en större slagsida mot Axel 1 och 2 (dvs de mer traditionella primärnäringssatsningarna) än vad som krävs av EU-regelverket. En mer utförlig argumentation med motiv för detta kunde med fördel ha införts i programtexten. Den i finansieringstabellerna redovisade fördelningen av medlen lever inte heller fullt ut upp till de av EU fastställda kraven. Den här diskrepansen mellan programmets text och finansieringstabellerna måste åtgärdas.
6. Det slutliga programmet bör preciseras och utvecklas när det gäller de kvantitativa *indikatorer* som behövs för att följa upp programmets genomförande och resultat. Med nuvarande uppläggning är det inte möjligt att bedöma programmet med avseende på

förutsättningarna för bästa möjliga projektresultat och övergripande måluppfyllelse. Förbättringsbehovet gäller främst framtagning av ett begränsat antal kvantifierade målandikatorer på den övergripande programnivån samt en komplettering och förbättring av de olika åtgärdernas genomförande- och resultat/effektindikatorer.

7. Programmet bygger främst på jordbrukspolitikens målsättningar, men står inte i konflikt med *övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser* och målsättningar. Miljömålen finns med i och med att programmet till en stor del handlar om miljövänligt jordbruk. De övriga horisontella målen behandlas inte.
8. Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller *genomförandeorganisation*, offentlig insyn och finansiell säkerhet. Det utnyttjar även möjligheterna till administrativ samordning med motsvarande finska myndigheter när det gäller utbetalningsrutinerna.

# 1. Introduktion

Föreliggande dokument innehåller en förhandsutvärdering, en s.k. ex ante-bedömning, av det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007-2013.

Av Kommissionens instruktioner för Landsbygdsutvecklingsprogrammen (se t ex *Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework*, DG for Agricultural and Rural Development, June 2006) framgår att man eftersträvar ett aktivt och fortlöpande samarbete mellan evaluerarna och programförfattarna för att på så sätt redan från början säkra bästa möjliga resultat. Den anbefallda evalueringsstrategin blir därmed i hög grad processinriktad. Utvärderarna fungerar alltså som en form av 'bollplank' för programförfattarna.

Förhandsgranskningen av det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet har också präglats av ett sådan processinriktat arbetssätt. Evaluerarna har fortlöpande kommenterat olika textutkast som levererats från programförfattarna. Programtexten har därefter i varierande grad omarbetats utgående från utvärderarnas kommentarer och rekommendationer.

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

## 2. Bakgrundanalysen

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

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av den åländska (landsbygds-) ekonomins nuläge och framtidspotential samt de problemområden och utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser som på marginalen kan åstadkomma största möjliga nytta som bör genomföras med hjälp av medfinansiering från programmet. Att identifiera inom vilka områden de mest angelägna behoven finns är bakgrundanalysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga syfte.

### 2.1 Programmet

Det geografiska området för landsbygdsprogrammet 2007-2013 omfattar hela Åland. Bakgrundanalysen innehåller för programmets nödvändiga bakgrundsbeskrivningar och i vissa fall även mer analytiskt inriktade genomgångar av följande temaområden:

- Åland och landsbygdsområdet
  - geografi och befolkning

- arbetsmarknad och sysselsättning
- utbildningsstrukturen
- jämställdheten på arbetsmarknaden
- Den åländska ekonomin och landsbygdens betydelse
- De areella näringarna
  - Jordbrukets struktur och produktion
  - Ekologisk produktion
  - Skogsbruket
- Livsmedelindustrin och skogsindustrin
- Landsbygdens landskap och miljö
  - Landskapsbilden
  - Miljöprofilen

Avslutningsvis listas även en sammanfattning av programområdets socioekonomiska utgångsläget i form av ett antal nyckelindikatorer gällande befolkningen, den ekonomiska utvecklingen i jord- och skogsbruket, lantbrukets intäkter, miljöbelastningen och antal företag på landsbygden och i skärgården.

## 2.2 Utvärderarens bedömning

Bakgrundsanalysen var redan i det första programutkast som utvärderarna fick ta del av relativt väl genomarbetat. Till de mindre och mer lättåtgärdade problemen hörde smärre brister i dataunderlaget samt en i vissa avseende tunggrodd struktur i textframställningen. Bristerna i analysens dataunderlag handlade främst om användning av föråldrad statistik på några ställen. Strukturproblemet gällde dispositionen där den detaljerade genomgången av jordbrukets delbranscher även innehöll analyser av livsmedelsindustrin samt landsbygdens natur- och kulturmiljö. I senare programversioner ändrades detta så att industrin och miljön gavs egna fristående avsnitt, något som gör texten betydligt mer överskådlig.

Ett annat problem var den väl tunna analysen av den åländska ekonomin. Vad som saknades var en tydlig koppling mellan den bredare analysen av den åländska ekonomins utveckling och vilka konsekvenser detta har för landsbygdsekonomin och dess utvecklingspotential. Detta åtgärdades också av programförfattarna på ett sätt som tydliggör landsbygdekonomin roll och plats i den åländska ekonomin som helhet.

En tredje brist i de första programversionerna var att bakgrundsanalysen inte mynnade ut i en samlad bild av 'landsbygdsålands' ekonomiska, befolkningsmässiga och miljömässiga utgångsläge inför den kommande EU-programperioden. Vad som saknades var alltså en uppsamlade analys med en presentation av programmets viktigaste base-line data, något som samtidigt också fungerar som en avstamp för den efterföljande SWOTen. Väl genomtänkta base-line indikatorer fungerar också som underlag för urvalet av målindikatorer för uppföljning av de planerade insatsernas långsiktiga effekter på den övergripande programnivån.

Utvärderarnas påpekanden har tagits *ad notam* såtillvida att programmet nu innehåller en relativt väl fokuserad uppsättning dagsaktuella data gällande 'landsbygdsålands' befolkning, ekonomi (med fokus på primärnäringarna) och miljötillstånd. Ett kvarstående problem är dock att base-line listan avslutas med en renodlad målindikator ("antal nyetablerade företag utanför

Mariehamn"). I denna utformning passar den inte in här, utan bör läggas in bland de övergripande programmålsindikatorer som hör hemma senare i programmet. I sin 'base-line variant' täcks den dessutom in av de två indikatorer i listan som gäller antalet företag (2005) på landsbygden samt i skärgården. Programmets base-line lista innehåller därtill också en okvantifierad indikator: Antalet anställda på landsbygden inom de privata tjänstenäringarna.

#### Slutsats:

*Bakgrundsanalysen är väl utförd både med avseende på innehåll och på kvalitet. Enligt utvärderarnas uppfattning är de relevanta frågorna väl belysta. I de kvantitativa beskrivningarna används de senast tillgängliga siffrorna. Analysen mynnar ut i en tydlig och - i förhållande till de aktuella EU-insatserna allmänna inriktning och fokus - relevant bild av programregionens dagsaktuella status. Ett par mindre justeringar i uppsättningen base-line indikatorer med avseende på deras utformning och kvantifiering bör dock göras.*

### **3. SWOT-analysen**

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

Man skall identifiera programregionens styrkor (strengths) vilka kan utnyttjas för att stimulera utvecklingen av konkurrenskraft och sysselsättning; regionens svagheter (weaknesses) som programmet skall medverka till att överkomma; möjligheter (opportunities) som skall utnyttjas och hot (threats) vilka måste beaktas i utvecklingsarbetet.

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

#### **3.1 Programmet**

Programmet innehåller en SWOT-analys där följande faktorer framhävs:

- Bland *styrkorna* framhävs det åländska lantbrukets och landsbygdens väletablerade förädlings- och handelsföretag. Vidare påpekas att avstånden är korta och att landsbygden och skärgården därför är tillgänglig. Det stora konsumentförtroendet för den lokala landbruksproduktionen och att klimatet är bättre än i Finland tillhör också styrkorna, liksom korta kommunikationsvägar från producent till förädlare samt närheten till olika beslutsfattare.
- Som *svagheter* nämns att produktionen är småskalig och mindre kostnadseffektiv, samt att lantbruksföretagen i för liten grad fokuserar på företagsekonomisk effektivitet och affärsmässighet. Stödsystemet bidrar till detta genom sina passiviserande och strukturrämmande effekter. Ålands litenhet och insulära läge innebär små möjligheter till direktförsäljning.
- *Möjligheterna* till utveckling av företagen på gårdsnivå bedöms vara stora, och bättre lönsamhet kan uppnås genom olika former av samarbete, effektiviseringar och strukturrationalisering. Likaså finns möjligheter att diversifiera landsbygden till att tillvarata potentialen inom turism och energiproduktion. Närheten till Sverige skulle också kunna utnyttjas bättre.

- Bland *hoten* för framtiden beskrivs faran för att de åländska industri- och handelsföretagen slås ut och de krav till anpassningar som kan följa av ett nytt WTO-avtal. Lokalt är den pågående övergödningen ett hot mot landsbygdens attraktivitet för boende och turister.

### 3.2 Utvärderarens bedömning

Redan den första version av SWOT-genomgången var väl genomarbetad med tydlig argumentation och rimligt goda kopplingar till vad som framkommit i bakgrundsanalysen. Den form av dåligt underbyggda 'listor' med enkla uppräknings av starka och svaga sidor m.m. som präglade så många av de tidigare generationernas EU-program var inte något problem i det här programutkastet.

En viktig invändning var dock att SWOTen i alltför hög grad avgränsats till det åländska jordbruket - trots att programmet ju egentligen inte är inriktad på jordbrukspolitik i klassisk mening utan insatser som syftar till att utveckla *landsbygdens* ekonomi och miljö. I de första programversionerna fanns i stort sett ingenting kvar från bakgrundsanalysen om miljö- och landskapsfrågorna, småföretagsproblematiken osv.

Jordbruket är självfallet en central faktor i landsbygdens utveckling, men programmets primära mål är ändå inte att stödja och utveckla jordbruksnäringen som sådan utan att höja den ekonomiska, sociala och miljömässiga attraktiviteten hos landsbygden som helhet. Om man tittar närmare på de tre av Kommissionen angivna huvudmålen med landsbygdsprogrammet ser man också att enbart ett av dessa uteslutande är fokuserat på lantbruket *per se*, nämligen målet att öka innovationskraften och stärka konkurrenskraften inom den näringen. Ser man till formuleringen av programmålen som helhet så framgår det att *målet* handlar om utvecklingen av landsbygden som helhet, inte bara jordbruket - men att en omstrukturering och diversifiering av den inom landsbygdsekonomin så viktiga jordbrukssektorn är den *bärande strategin* för att uppnå detta mål. Utvecklingen och omstruktureringen av jordbrukssektorn är alltså snarare ett medel än ett mål i sig landsbygdsprogrammet.

Det fanns alltså ett behov att 'kalibrera' SWOT-genomgången så att den tydligare kopplade samman det åländska jordbrukets problem, utmaningar och möjligheter med den vidare landsbygdproblematik som programmet ju egentligen handlar om. De programansvariga försökte åtgärda detta genom att lyfta in hänvisningar till övriga landsbygd företag (industri, handel, turism) samt skogsbruk i SWOTen. Analysen breddades och fick därmed en bättre koppling till programmets övergripande mål om att utveckla och diversifiera landsbygdens ekonomi och arbetsmarknad. Trots klara förbättringar kvarstår ändå ett visst intryck av att SWOT-analysens viktigaste ärende är primärnäringarna och att de övriga delarna av landsbygdsekonomin därmed är, om inte alls oviktiga, så ändå av mer underordnad betydelse.

#### Sammanfattning:

*SWOT-genomgången pekar på de för programmet viktigaste socioekonomiska förändringsfaktorerna rörande i första hand primärnäringarna, men även den övriga landsbygdsekonomin. Den är även på ett tillfredsställande sätt kopplad till bakgrundsanalysen och därtill utformad så att den kan bygga under de mål och strategier som programmet sedan går in för. Behandlingen av de olika SWOT-faktorernas inverkan på den del av landsbygdens ekonomi som ligger utanför lantbrukssektorn skulle dock med fördel kunna utvecklas ytterligare något.*



## 4. Programmålen och strategierna för att uppnå dessa

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

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

### 4.1 Programmet

De övergripande målen för det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet är att:

- landsbygden och skärgården skall bibehålla sin attraktivitet som bosättningsort och för företagsetableringar
- landskapsbilden - trots pågående och framtida ekonomiska omstruktureringar - skall bevaras
- lantbruk och livsmedelsförädling även fortsättningsvis skall vara en basnäring på landsbygden

Dessa mål är sedan nedbrutna i ett antal mer avgränsade delmål:

- hållbar utveckling av och marknadsanpassad lantbruksproduktion
- bibehållande av det öppna landskapet
- hög konkurrenskraft generellt inom jord- och skogbruksproduktionen
- hög konkurrenskraft och utveckling av möjligheterna inom livsmedelförädlingen
- breddade inkomstmöjligheter på landsbygden och skärgården
- ökat entreprenörskap på landsbygden
- utvecklande av en marknadsanpassad ekologisk produktion
- goda livsbetingelser på landsbygden

För att uppnå detta avser landskapsregeringen genomföra åtgärder från alla de fyra strategiskt valda axlar ('strategier') som beskrivs i rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling:

- Axel 1 – förbättrad konkurrenskraft inom jord- och skogsbruket
- Axel 2 – att förbättra miljön och landsbygden
- Axel 3 – livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden
- Axel 4 – genomförande av Leader

## 4.2 Utvärderarens bedömning

Ett problem i den första programtexten var den oklara framställningen av förhållandet mellan programmålen och de strategier som anvisas för att uppnå dessa. För att undvika oklarheter på denna här punkten är det viktigt att ha klart för sig att de valda strategierna inte är mål i sig. De syftar i stället till att fånga upp, strukturera och - framför allt - fokusera de olika insatserna så att de sammantaget ger största möjliga effekt på de uppsatta målen.

I det första utkastet till det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet fanns det en tendens att behandla de anvisade strategierna som mål i sig. I texten presenterades sålunda programmets fyra strategiskt valda satsområden såväl som mål och som medel för att uppnå dessa mål. Som exempel kan nämnas att satsområdet med fokus på jord- och skogsbrukets konkurrenskraft sades ha som huvudsakligt mål att höja konkurrenskraften genom att satsa på konkurrenshöjande insatser. Liknande oklarheter karaktäriserade, om än i varierande grad, texterna om de strategiska satsningarna på en bättre miljö och en diversifierad landsbygdsekonomi.

Programmets fjärde strategiska satsområde - lokal mobilisering - är här något av ett specialfall. Den s.k. 'leader-dimensionen' ('axel 4') handlar nämligen i grund och botten om en strategi för att åstadkomma ett så effektivt och verkningsfullt *genomförande* av de anvisade åtgärderna som möjligt - en sorts 'genomförandestrategi' alltså. Detta framgick dock inte av texten i programutkastet. Leader-dimensionen presenterades nämligen där på ungefär samma sätt som de övriga tre strategiska satsområdena.

De ovan påtalade oklarheterna i de ursprungliga formuleringarna kring landsbygdsprogrammets mål och strategier är föga överraskande med tanke på att EU-anvisningarna för landsbygdprogrammeringen (t ex i *EG Förordning 1698/2005*) inte heller de är särskilt tydliga i sin framställning av förhållandet mellan de övergripande målen om en utvecklad landsbygdsekonomi och de strategier, satsområden ('axlar') och åtgärder som rekommenderas för att uppnå detta mål.

Diskussionen mellan utvärderarna och de programansvariga ledde fram till en bättre struktur och tydligare beskrivning av de olika mål- och strategidimensionerna i programmet. De fyra prioriterade satsområdena är nu omformulerade så att de knyter an till analysen av de åländska 'policybehoven' (bakgrundsanalys/SWOT). I programtexten tydliggörs också hur en fokuserad satsning inom de prioriterade fokusområdena stödjer en utveckling i enlighet med programmålen. De prioriterade områdena framstår därmed som strategier för att uppnå vissa bestämda policymål - och inte som mål i sig.

### Sammanfattning:

*Programmet är förankrat i den europeiska jordbruksfondens allmänna målsättningar samtidigt som det är kopplat till de specifika åländska behoven såsom dessa framkommit i bakgrundsanalys och SWOT. Programmets övergripande mål, valet av strategiska satsningsområden och anvisade åtgärder är tydligt formulerade och rimligt konsistenta.*

## 5. Erfarenheterna från tidigare programperioder

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

### 5.1 Programmet

Programutkastet innehöll redan från början en genomgång av resultaten från en omfattande halvtidsutvärdering av föregående (ännu ej avslutade) program för landsbygdsutveckling. Man redovisade utvärderarnas analys av insatserna inom programmets olika delar (stöd till unga jordbrukare, stöd till miljövänligt odlande etc). De programansvariga redogjorde även för utvärderarnas slutsatser och rekommendationer inför den avslutande delen av programperioden.

### 5.2 Utvärderarens bedömning

Redovisningen av erfarenheterna från det under perioden 2000 - 2006 genomförda programmet för landsbygdsutveckling (finansierat av EUGFJ) var redan i de första programutkasterna tydlig och väl genomförd. Den stannade dock vid att referera utvärderarnas konklusioner och förbättringsförslag utan att närmare gå in på vilket sätt dessa erfarenheter skulle tas tillvara i det kommande programmet, något som också påpekades av utvärderarna. I det slutliga programförslaget har därför ett kort avsnitt innehållande en lista på de erfarenheter från den förra programperioden som man kommer att ta hänsyn till i programimplementeringen. En mer utvecklad och tydlig genomgång av hur dessa erfarenheter mer konkret kommer att påverka programmet genomförande saknas dock fortfarande.

#### Slutsats:

*Programmet refererar på ett föredömligt sätt utvärderarnas slutsatser och rekommendationer från motsvarande strukturfondsprogram under den förra programperioden. Man redovisar dock inte på vilket sätt som dessa erfarenheter på ett mer konkret sätt kommer att påverka implementeringen av det nya programmet.*

## 6. Resursallokeringen mellan programmets olika insatsområden

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

### 6.1 Programmet

Programmets samlade resurser uppgår till drygt 105 miljoner euro, varav ca 43,5 miljoner euro förutsätts vara privat finansiering. Den privata finansieringsdelen ligger framför allt inom programmets Axel 1 (dvs strategin att satsa på en förbättring av jord- och skogsbrukets konkurrenskraft) med över 90 procent av den totala förväntade privata finansiella insatsen.

Resterande privata finansieringsbidrag fördelas ungefär lika på de strategiska satsningarna inom Axel 3 (diversifiering av landsbygdsekonomin) och 4 ('leader').

Den offentligt finansierade delen av programmet uppgår till strax under 62 miljoner euro (inkl. tekniskt stöd). EUs finansieringsandel är ca 17,5 miljoner euro medan resterande dryga 44 miljoner euro skall finansieras nationellt.

I programtexten är de ovan presenterade resurserna fördelade på de fyra strategiska insatsområdena/axlarna enligt följande:

- ca 20 procent av resurserna till område/axel 1 (konkurrenskraftsåtgärder inom jord- och skogsbruket)
- ca 70 procent till insatsområde/axel 2 (miljöförbättringar inom jordbruket)
- minst 10 procent till satsningsområde/axel 3 (diversifiering av landsbygdens ekonomi)
- minst 5 procent till satsningar inom programmets leader-dimension (åtgärdsområde/axel 4).

Fördelningen ligger inom de ramar som EUs regelverk för landsbygdsutvecklingsprogrammen (EG-förordning 1698/2005) ger.

## 6.2 Utvärderarens bedömning

Den totala finansiella programvolymen är något större än för motsvarande nationella plus EU-program under den föregående programperiod. Erfarenheterna från implementeringen av tidigare program ger vid handen att finansieringsplanen är realistisk med hänsyn till den typ av mål och ambitioner som uppställs i programmet. Insatsernas finansiella volym ser även ut att svara upp mot de utmaningar och möjligheter som lyfts fram i programmets bakgrunds- och SWOT-analys.

De fyra angivna strategiska satsningsområdena (axel 1-4) är på förhand bestämda i den ovan nämnda EU-förordningen. Axel 1 och 2 är riktade mot lantbrukarna. Inom axel 3 ryms båda sektoriella och territoriella perspektiv, medan axel 4 har med genomförandet att göra och skall tillrättalägga för en mer 'bottom-up' implementering av programmet än det som hitintills har varit vanligt. Under innevarande programperiod har landsbygdsinsatserna (inom EU som helhet) varit kritiserade för att de i så hög grad är riktade mot jordbrukarna och jordbruksföretagen, medan syftet – att diversifiera landsbygdens ekonomi – har fått lägre prioritet. Kommissionen föreslog därför att det till axel 3 skulle avsättas 15 procent och till axel 4 skulle avsättas 7 procent av finansieringen till landsbygdsprogrammet 2007-2013. Efter förhandlingarna med medlemsstaterna blev resultatet att *minst* 10 procent skall gå till axel 3 och *minst* 5 procent till axel 4.

Det åländska programmets budgetfördelning är innanför de ramar som är definierade, men innebär att man inte har utnyttjad möjligheterna att inom programmets ram investera mer i diversifieringen av landsbygden.

De angivna procentarna för varje axel summeras till 105 procent. Formulering i programmet att minst 10 respektive 5 procent av medlen skall gå till axel 3 och 4 innebär att budgetandelen för axlarna 1 och 2 måste minska något i förhållande till angivna ca 20 respektive 70 procent.

Oaktat detta dominerar de två förstnämnda insatsområdena stort, med sammanlagt up emot 85 procent av den samlade budgetvolymen. Prioriteringen av axel 1 och 2 har även medfört att huvuddelen (ca 90 %) av landsbygdsutvecklingsstödet kommer att gå till jord- och skogsbrukare samt till livsmedelsförädlingsföretag/projekt. Den markanta tyngdpunkten på områdena/axlarna 1 och 2 är inte dikterat av kommissionens bestämmelser. Där fastslås endast att dessa två axlar tillsammans skall ha minst 35 procent (10 + 25 %) av budgetresurserna.

Detta är i och för sig ett val av tydlig 'satsningsprofil' som är fullt möjligt att göra, men som rimligen bör vara väl förankrat i de landsbygdsutvecklingsbehov och möjligheter som framkommer i programmets bakgrundsanalys och SWOT. En sådan argumentation saknas dock, något som måste uppfattas som en klar brist i programdokumentet.

Ett annat problem är att fördelningen av medlen så som den beskrivs i texten inte överensstämmer med den fördelning som framkommer i den indikativa finansieringstabellen. Som framgår av tabellen nedan ser det inte ut som om programmet kommer att leva upp till kraven om att minst 15 procent av medlen skall användas inom axel 3 och 4:

Insatsområde	Indikativ fördelning beskriven i texten	Fördelning i den indikativa finansieringstabellen
Axel 1	ca 20 %	22,2 %
Axel 2	ca 70 %	72,6 %
Axel 3	minst 10 %	2,8 %
Axel 4	minst 5 %	2,5 %
Totalt	ca 105 %	100,1 %

#### Slutsats:

*Programmets samlade finansiella resurser torde vara tillräckliga med tanke på erfarenheterna från tidigare programperioder samt den gjorda bakgrunds- och SWOT-analysen. Enligt programmets huvudtext ligger fördelning av medel mellan de olika insatsområden/axlarna inom de ramar som EUs regelverk för landsbygdsutvecklingsprogrammen ger. Programmet har dock en större slagsida mot Axel 1 och 2 (dvs de mer traditionella primärnäringssektörerna) än vad som krävs av EU-regelverket. En mer utförlig argumentation med motiv för detta kunde med fördel ha införts i programtexten. Den i finansieringstabellerna redovisade fördelningen av medlen lever inte heller fullt ut upp till de av EU fastställda kraven. Den här diskrepansen mellan programmets text och finansieringstabellerna måste åtgärdas.*

## **7. De anvisade insatsernas resultat och effekter**

De ekonomiska insatserna och de resultat och effekter dessa förväntas ge skall beskrivas på ett sätt som ger möjlighet att följa upp det finansiella genomförandet av programmet såväl som vilken betydelse programmet får för de målsättningarna som är angivna.

I detta kapitel av förhandsutvärderingen diskuteras insatsernas förväntade resultat och effekter tillsammans med deras nytta för utvecklingen i programområdet.

Vidare skall granskas hur väl programmet lyckats med att välja i sammanhanget relevanta och kvantifierbara indikatorer gällande åtgärdernas genomförande, resultat och programnivåeffekter.

## 7.1 Programmet

För att kunna värdera och mäta effektiviteten i programmets framtida genomförande samt huruvida målen uppnås presenteras på olika ställen i landsbygdsutvecklingsprogrammet en rad olika (kvantifierbara) indikatorer. I enlighet med förordningen (EG) nr 1698/2005 artikel 81 kan dessa indelas i fyra huvudtyper<sup>3</sup>:

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

Landsbygdsutvecklingsprogrammet saknar en systematisk sammanställning av de använda indikatorerna och använder sig delvis av andra indikatorbeteckningar än de ovannämnda. De fysiska genomförandeindikatorerna kallas sålunda ibland - men inte alltid - för utfallsindikatorer. Någon systematisk sammanställning av de använda indikatorerna och deras innehåll finns inte heller.

De indikatorer med preciseringar som anvisas i programmet kan sammanfattas enligt följande:

- *Fysiska*: Antal stödmottagare, företag, jordbruk och projekt, kursdeltagare investeringsvolym, av åtgärderna berörd jordbruksmark, antal berörda byar, antal turismprojekt. Dessa indikatorer är ofta (men inte alltid) kvantifierade.
- *Resultat*: Antal deltagare som fullföljt utbildning, antal företag som introducerat ny teknik, antal nya produkter, områden med god markförvaltning, biologisk mångfald, vattenkvalitet, naturvärden, nyskapade jobb (fördelat på kön, ålder, jordbruk/icke-jordbruk), antal övernattande turister, antal bofasta som fått bättre lokal service, antal lyckade samarbetsprojekt. En hel del av resultatindikatorerna är kvantifierade. Det fattas emellertid kvantifieringar av de förväntade resultaten för ett flertal åtgärder.
- *Effekt*: Sysselsättningsökning, vända negativa ekologiska trender, bättre vattenkvalitet, ny teknik i landsbygdsföretagen, sänkta produktionskostnader, utveckling av skogsbruket, ökat antal generationsväxlingar, höjd förädlingsgrad. Här

---

<sup>3</sup> Härtill kommer även de i anslutning till bakgrundanalysen presenterade 'base-line' indikatorerna, alltså kvantitativa uppgifter och olika typer av data som sammanfattar det sociala och ekonomiska utgångsläget i regionen inför programstarten. Det är utgående från dessa 'base-line' indikatorer som indikatorerna på programmets långsiktiga måluppfyllelse (effektindikatorerna) normalt väljs.

fattas indikatorer för många av åtgärderna, och de förväntade effekterna är inte kvantifierade.

De *finansiella indikatorerna* är inte explicit framlyfta i programmet, men kan väl sägas motsvaras av en mycket detaljerat genomgång av hur de tillgängliga medlen förutses disponeras och de regler som gäller för att stöd skal kunna ges. Fördelningen av finansiella medel på de olika insatsområdena är sålunda i texten indikativt fördelat som procent av den totala budgeten. Dessutom finns det också en fördelning per strategiskt insatsområde och åtgärd i den finansiella planen.

Av finansieringstabellen framgår även att insatserna är väl koncentrerade och att sju åtgärder förväntas motta mer än 1 procent av de tilldelade medlen och tillsammans förväntas stå för drygt 96 procent programmets samlade volym inom axlarna 1-4:

Åtgärd	Offentliga utgifter	Procent av de totala insatserna
112 Startstöd till unga jordbrukare	2 240 000	3,7
121 Modernisering av lantbruksföretag	8 100 000	13,4
123 Högre värde i lant- och skogsbruksprodukter	2 600 000	4,3
212 Kompensationsbidrag till jordbrukare	15 900 000	26,2
214 Stöd för miljövänligt jordbruk	27 638 000	45,6
313 Främjande av turistverksamhet	618 238	1,0
413 Lokala utvecklingsstrategier	1 170 537	1,9
Totalt för 7 av 18 åtgärder	58 266 775	96,2

## 7.2 Utvärderarens bedömning

Landsbygdsprogrammet är mer välutvecklat än de åländska programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning, där varken medelsfördelningen eller indikatorerna specificeras i denna fas av programmeringsprocessen. Programmet är detaljerat och ger mycket information om vilka typer av stöd och projekt som pengarna skall gå till och vilka konkreta aktiviteter som förväntas genomföras med hjälp av programmet. Så långt utvärderarna kan se så överensstämmer programmet med Kommissionens regelverk för landsbygdsprogrammen.

Generellt sett är programmet och dess insatser också klart inriktade på de problem och möjligheter som framkommit i bakgrundsanalysen och SWOTen.

Ett problem i programmet är dock användningen och preciseringen av de kvantitativa indikatorer som är nödvändiga för att följa upp och utvärdera programmets genomförande och resultat. Problemen gäller framför allt mål- och effektindikatorerna, nämligen det faktum att:

- det saknas genomarbetade och kvantifierade effektindikatorer på programnivån, alltså målindikatorer för programmets övergripande och långsiktiga impact.
- indikatorerna gällande insatsernas omedelbara resultat och, framför allt, mer långsiktiga effekter inom de olika fokusområden (axlarna) ofta saknar kvantifiering

En systematisk genomgång av effektindikatorerna visar sålunda att dessa saknas för flera åtgärder och att det saknas kvantifierade mål för de åtgärder där effektindikatorer finns angivna. I tabellen nedan summeras de angivna effektindikatorerna. Vi ser att det blir svårt för framtida utvärderare att mäta effekterna även där indikatorerna finns. Denna brist på konkreta och tydligt kvantifierade 'effektmål' innebär även att det inte är möjligt att avgöra huruvida målen är realistiska och om programmet ger ”value for money”.

Åtgärd	Indikator	Förväntad effekt
111 och 114: stöd till yrkesutbildning, information och rådgivning		
112: startstöd till unga jordbrukare		
121: Modernisering av lantbruksföretag		
123: högre värde i lant- och skogbruksprodukter		
124: samarbete om utveckling av nya produkter och processer		
212: Kompensationsbidrag	Underhåll av jordbruksmark med höga naturvärden. Bevara öppet odlingslandskap.	
214: Miljöstöd	Vända den negativa utvecklingen beträffande biologisk mångfald. Underhåll av jordbruksmark med höga naturvärden. Förbättring av vattenkvaliteten. Bekämpa klimatföreningar. Minska växtnärläckaget från jordbruket. Minska användning av bekämpningsmedel. Öka andelen ekologisk produktion. Bevara öppet odlingslandskap.	
216: icke produktiva investeringar	Vända den negativa utvecklingen beträffande biologisk mångfald. Underhåll av jordbruksmark med höga naturvärden.	
311: diversifiering till annan verksamhet än jordbruk	Sysselsättningsökning	
312: mikroföretag	Sysselsättningsökning	
313: turismverksamhet	Sysselsättningsökning	
321: grundläggande tjänster	Sysselsättningsökning	
322: utveckling av byarna	Sysselsättningsökning	
323: kulturarvet		
331: utbildning och information		
341: kompetensutveckling		
413: lokala utvecklings-strategier		
421: interregionalt samarbete		
431: driva den lokala aktionsgruppen		

Förutom ovan nämnda problem med effektindikatorerna kan noteras att de fysiska genomförandeindikatorerna i några fall saknar kvantifiering.

Utvärderaren är medveten om att landsbygdutvecklingsprogrammet är ett även i EU-sammanhang mycket komplext system med överlappningar av äldre modeller av ett renodlat jordbruksstöd och mer offensiva utvecklingsinsatser på landsbygdens näringsliv och



humankapital. Det är därför inte lätt att på ett enhetligt sätt ställa samman och kvantifiera de olika typer av indikatorer som är framtagna för att även kunna fungera i andra policysammanhang. I vissa fall är det därför inte heller rimligt att kräva en fullständig och i alla avseende genomförd kvantifiering av de olika insatsernas resultat och effekter.

De ovan nämnda bristerna är dock så stora de måste åtgärdas i den slutliga programversionen. Bristen på tydligt kvantifierade mål- och effektindikatorer gör det sålunda mycket svårt att bedöma realismen i programuppläggets övergripande ambitioner (programmets 'effectiveness'). Likaså gäller att bristerna i eller avsaknaden av tydliga genomförandeindikatorer omöjliggör en väl grundad bedömning av satsningarnas utformning med avseende på bästa möjliga projektresultat (programmets 'efficiency').

#### Slutsats:

*Det slutliga programmet bör preciseras och utvecklas när det gäller de kvantitativa indikatorer som behövs för att följa upp programmets genomförande och resultat. Med nuvarande uppläggning är det inte möjligt att bedöma programmet med avseende på förutsättningarna för bästa möjliga projektresultat och övergripande måluppfyllelse. Förbättringsbehovet gäller främst framtagning av ett begränsat antal kvantifierade målandikatorer på den övergripande programnivån samt en komplettering och förbättring av de olika åtgärdernas genomförande- och resultat/effektindikatorer.*

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

Programmet skall utformas så att det svarar upp mot såväl nationellt åländska som Europeiska målsättningar. Hur man avser samverka med andra EU-program bör också redovisas. Frågan om programmets koordinering och koherens i förhållande till andra närliggande policyinsatser är därför en viktig del av förhandsutvärderingen.

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

### **8.1 Programmet**

Programmet hämtar sina referenser i huvudsak från den gemensamma jordbrukspolitiken. Såväl programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning och fiskeprogrammet är omnämnda i kapitel 10 om komplementariteten med andra åländska program. Generella gemensamma europeiska målsättningar om ekonomisk utveckling och sysselsättningsutveckling nämns inte, ej heller de gränsregionala eller de transnationella EU-programmen.

*Miljöutmaningarna* är beskrivna i bakgrundsanalysen såväl som i SWOT-analysen. Programmets fokus är till stor del riktat mot att bevara ett miljövänligt jordbruk. Omkring hälften av programmets medel planeras sålunda att satsas på åtgärd 2.1.4 (Stöd för miljövänligt jordbruk). Här hänvisas det också till minimikraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som premiss för att stöd skal ges under Axel 2.

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

Andra horisontella målsättningar om *jämställdhet* och *integration* diskuteras inte, även om könsaspekterna nämns i bakgrundsanalysen och det i indikatorgenomgången finns en uppdelning av sysselsättningseffekterna på kvinnor och män för åtgärderna under Axel 3.

## 8.2 Utvärderarens bedömning

Programmet har en klar tyngdpunkt på direktstöd till jordbrukare, som kompensationsstöd och som stöd för miljövänligt jordbruk.

Det finns få referenser till andra politikområden än jordbrukspolitik. Andra horisontella mål än miljöstöd är inte behandlade.

Det finns inga krav om att landsbygdsprogrammen skall bidra till Lissabonagendan eller andra för EU överordnade politiska målsättningar. I EG-förordning 1698/2006 om stöd för landsbygdsutveckling heter det emellertid att det skall tas hänsyn till unionens jämställdhetsmål (kön, ras, etnicitet, religion, ålder, funktionshinder och sexuell läggning) i genomförandet av alla program. Det åländska landsbygdsprogrammet har inga explicita referenser till att sådana hänsyn kommer att särskilt beaktas i programgenomförandet.

### Slutsats

*Programmet bygger främst på jordbrukspolitikens målsättningar, men står inte i konflikt med övergripande EU-politik eller angränsande nationella policyinsatser och målsättningar. Miljömålen finns med i och med att programmet till en stor del handlar om miljövänligt jordbruk. De övriga horisontella målen behandlas inte.*

## 9. Genomförandeorganisation

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

### 9.1 Programmet

Genomförandeorganisation är utförligt presenterad under kapitelrubriken "Behöriga myndigheter för genomförandet av programmet". Ansvaret för och strukturen på övervakningen samt utvärderingen av programgenomförandet beskrivs därefter under kapitelrubriken "Beskrivning av övervakningen och utvärderingen, samt av övervakningskommitténs sammansättning".

I de två ovan nämnda kapitlena redogörs för den programansvariga myndigheten, organiseringen av programimplementeringen, utbetalningsansvar, offentlighet, information samt övervakning och utvärdering.

## **9.2 Utvärderarens bedömning**

De i programmet specificerade bestämmelserna för genomförandeorganisationen följer de av kommissionen uppställda bestämmelserna (art. 74 och 75, *EG Förordning 1698/2005*). De avvikelser i de nationella 'normalorganisationen' för den här typen av program som den åländska självstyrelsen medför, är på ett ändamålsenligt sätt hanterade genom ett särskilt avtal mellan förvaltningsorganet Ålands landskapsregering och det utbetalande organet i form av jord- och skogsbruksministeriet (fram till den 1.7 2007) och (efter den 1.7 2007) landsbygdsverket i Finland. Motsvarande organisation har även fungerat bra under den tidigare programperioden (2000-2006), varför upplägget för den kommande perioden i allt väsentligt bygger på samma ansvars- och organisationsmodell. De förändringar som görs är mindre anpassningar till nya regelverk och administrationstekniska förutsättningar.

### Slutsats:

*Utvärderarna anser att programmet är väl genomtänkt när det gäller genomförandeorganisation, offentlig insyn och finansiell säkerhet. Det utnyttjar även möjligheterna till administrativ samordning med motsvarande finska myndigheter när det gäller utbetalningsrutinerna.*