

Rapport 2014:8

Förhandsutvärderingen av Ålands europeiska strukturfondsprogram 2014 - 2020

Landsbygdsutvecklingsprogrammet
Social- och regionalutvecklingsprogrammet
Havs- och fiskeriprogrammet



De senaste rapporterna från ÅSUB

2012:1	Konjunkturläget våren 2012
2012:2	Arbetsmarknadsbarometern 2012
2012:3	Utvärderarnas rapport 2011. Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland perioden 2007-2013
2012:4	Frivilligarbetet inom det åländska föreningslivet -samhällsekonomiska och kvalitativa effekter
2012:5	Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Hösten 2012
2012:6	Små företags kapitalförsörjning på Åland. Behövs offentligt riskkapital?
2012:7	Uppföljning av landskapsandelsreformen 2008
2012:8	Medborgarundersökning: Mariehamn 2012
2013:1	Konjunkturläget våren 2013
2013:2	Utvärderarnas rapport 2012. Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland perioden 2007-2013
2013:3	Arbetsmarknadsbarometern 2013
2013:4	Utbildningsbehov och arbetsmarknad 2012/5
2014:1	Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2013
2014:2	Konjunkturläget våren 2014
2014:3	Utvärderarnas årsrapport 2013. Ålands LBU-program för perioden 2007-2013
2014:4	Finansieringen av kommunernas socialtjänst. Provberäkningar av Nyckelmodellen
2014:5	Arbetsmarknadsbarometern 2014
2014:6	Ålänningarnas kultur- och fritidsvanor
2014:7	Ekonomisk utsatthet i barnfamiljer. Del 1 av ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland

Förord

Hösten 2012 påbörjades arbetet med att ta fram underlaget för den fjärde omgången strukturfondsprogram sedan Åland 1995 blev medlem i den Europeiska Unionen. Den nu aktuella programperioden var 2014 – 2020. De EU-fonder som omfattades var Socialfonden, Regionalfonden, Jordbruksfonden samt Havs- och fiskerifonden.

Arbetet inleddes med en av Landskapsregeringen genomförd sammanställning av bakgrundsdata för programområdet, alltså Åland. Samtidigt formerades ett antal arbetsgrupper för att analysera förutsättningarna för och komma med förslag till inriktning och åtgärder för de olika EU-fondernas kommande insatser på Åland. På ett relativt tidigt stadium i processen beslöt regeringen också att slå samman Social- och Regionalfondernas åländska satsningar i ett enda samlat program. Det här betyder att tre av Unionen (del-)finansierade strukturfondsprogram kommer att vara operativa på Åland under perioden 2014 – 2020, nämligen ett Regional- och socialfondsprogram, ett Landsbygdsutvecklingsprogram samt ett Havs- och fiskeriprogram.

Enligt Unionens regelverk förutsätts oberoende förhandsutvärderingar (ex ante-granskning) samt miljökonsekvensbedömningar (MKB) av samtliga dessa tre program innan de kan godkännas av Kommissionen. Efter sedvanlig konkurrens och offertrunda, beslutade Landskapsregeringen att anta ÅSUB som ansvarig förhands- och MKB-granskare. I ÅSUBs offert ingick en underkonsult i form av det stockholmsbaserade analysföretaget Kontigo. Kontigos uppdrag var att genomföra programmens miljökonsekvensbedömningar medan ÅSUB ansvarade för ex ante-bedömningarna - samt även hade det övergripande ansvaret för projektet som helhet.

Eftersom utvärderarna förutsätts följa (och stötta) hela arbetsprocessen fram till de slutliga programutkasterna, så har evalueringsarbetet dragit ut på tiden. Programarbetet pågick nämligen under hela 2013, och de tre programmen blev helt färdiga för ÅSUBs och Kontigos slutliga utvärderingar först under innevarande år – Havs/fiskeriprogrammet så sent som i början av november 2014.

I denna ÅSUB-rapport publiceras de samlade resultaten av ÅSUBs ex ante evaluering av de tre åländska strukturfondsprogrammen för perioden 2014 - 2020. Kontigos MKB-genomgångar har dock inte tagits med här då de offentliggjorts separat i samband miljösamrådsförfarandet för de tre programmen. De tre evalueringsrapporterna från ÅSUB publiceras i oförändrat skick (inkl. förord, innehållsförteckningar och sammanfattningar) och i den ordningsföljd som de färdigställts och lämnats in till de programansvariga.

Undertecknad har haft det övergripande ansvaret för projektet som helhet (inkl. MKB-analyserna) och har också författat de tre utvärderingsrapporterna. Från ÅSUB har även Jouko Kinnunen på ett värdefullt sätt bistått i arbetet.

Mariehamn i november 2014

Bjarne Lindström, direktör

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

Slutrapport från förhandsutvärderingen av programmet

Förord

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

Arbetet med att ta fram de nya operativa programmen med finansiering från de Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI) skall följas av en oberoende utvärderare. Det åländska regional- och socialprogrammet, med finansiering från de europeiska regional- respektive jordbruksfonderna, har därför i enlighet med gällande regelverk genomgått en förhandsutvärdering (s.k. "ex ante-evaluering"). Förhandsutvärderingen görs av oberoende sakkunskap utan kopplingar till eller med intressen i programmet och dess framtida implementering.

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

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

Mariehamn den 13 mars 2014

Bjarne Lindström
Direktör, ÅSUB

Innehåll

Förord	3
1. Executive summary	9
2. Sammanfattning	12
3. Introduktion	16
3.1 Utvärderans roll	16
3.2 Arbetsprocessen	16
4. Programområdesdiagnos: Nuläge, SWOT och behovsanalys	17
4.1 Bakgrundsanalysen	18
4.2 SWOT med efterföljande behovsanalys	18
5. Programmets mål och genomföranderstrategier	21
6. Investeringsprioriteringar med konkreta åtgärder	23
7. Förväntade resultat och indikatorer	25
7.1 Indikatorer för regionalfondens del av programmet	27
7.2 Indikatorer för socialfondens del av programmet	28
7.3 Indikatorer för programgenomförande och tekniskt stöd	29
8. Budget och finansiell resurserfördelning	30
9. Förhandsvillkor, samordning och synergi med andra EU-program	31
9.1 Programmets förhandsvillkor	31
9.2 Synergi och extern samordning	32
10. Administration och uppföljning	33

1. Executive summary

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

The background analysis

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

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

SWOT analysis and needs assessment

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

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

Overall targets and implementation strategies

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

The strategy designed to prioritize specific measures in distinctly limited objective areas is well motivated. It allows for the focus and the synergy effects necessary to make a difference with the modest financial resources of the programme. The connection to the analysis of the (policy-) needs is described also in this context. The

five overall objectives of the specific measures originate from the eleven thematic objectives that are established in the regulation on common rules for the European structural fund during the coming programme period. Thus, the chosen action strategy complies with current EU-regulations.

Investment priorities, measures and target groups

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

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

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

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

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

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

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

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

Performance framework and technical support

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

Budget allocation and financial resource evaluation

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

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

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

Pre-conditions

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

Synergy and connection to other EU-programmes and horizontal objectives

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

Programme organization and evaluation

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

2. Sammanfattning

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

Bakgrundsanalysen och dess användning i programmet

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

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

SWOT:ar med åtföljande behovsanalys

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

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

framkom i SWOT-analysen.

Övergripande mål och genomförandestrategier

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

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

Investeringsprioriteringar, åtgärder och målgrupper

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

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

Ett problem är dock här att beredningen av de legala och organisatoriska förutsättningarna

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

Sambandet mellan förväntade resultat och utfallsindikatorer – regionalfondens del av programmet

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

Sambandet mellan förväntade resultat och utfallsindikatorer – socialfondens del av programmet

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

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

Programgenomförandeindikatorer och tekniskt stöd

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

de valda indikatorerna för det tekniska stödet. Avsaknaden av målvärden för dessa kan också motiveras i Kommissionens riktlinjer för utformningen av indikatorerna för det tekniska stödet.

Budgetfördelning och finansiell resursbedömning

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

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

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

Förhandsvillkor

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

Synergi och samband med andra EU-program och horisontella mål

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

Genomförandeorganisation och uppföljning

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

3. Introduktion

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

3.1 Utvärderarnas roll

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

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

3.2 Arbetsprocessen

Under arbetets gång har utvärderarna haft ett "kick-off-möte" med samtliga arbetsgrupper närvarande, åtta enskilda möten med de berörda arbetsgrupperna samt ett gemensamt seminarium med arbetsgrupperna om deras utkast till upplägg av programmets interventionslogik. I det sistnämnda seminariet deltog inte gruppen med ansvar för havs- och fiskerifondens program eftersom regelverket för

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

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

detta program pga fördröjningar i beslutsprocessen i Bryssel fortfarande saknades, varför det inte varit möjligt för gruppen att komma vidare i arbetet med att färdigställa programmet. Utvärderarna har också levererat skriftliga kommentarer och förslag gällande främst interventionslogiken till processen med arbetsgrupperna (se bilagan i slutet av rapporten).

Ex ante-utvärderarnas synpunkter har i de flesta fall beaktats av de arbetsgrupper som ansvarat för sammaställningen av regional- och socialfondsprogrammet vilket medverkat till ett på det stora hela fullgott underlag inför den slutliga sammansmältningen av arbetet i det för de två fonderna gemensamma operativa programmet. Sammanfogningen av de två fondspecifika arbetsgruppernas olika förslag i ett gemensamt slutligt programutkast har dock inneburit en del nyttillkommande komplikationer, främst beträffande val och utformning av de olika resultat och utfallsindikatorerna, som inte kommit upp till behandling i den tidigare processen.

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

4. Programområdesdiagnos: Nuläge, SWOT och behovsanalys

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

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av nuläge och framtidspotential samt de problemområden och utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser som kan åstadkomma största möjliga nytta som bör genomföras med hjälp av medfinansiering från programmet.

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

Att identifiera inom vilka områden de mest angelägna behoven finns är bakgrundsanalysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga syfte.

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

4.1 Bakgrundsanalysen

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

Utvärderarens kommentar

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

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

4.2 SWOT med efterföljande behovsanalys

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

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

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

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

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

Styrkor

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

Svagheter

- Som svagheter nämns i *regionalfondens-SWOT:en* bl a konjunkturkänsligheten och det stora beroendet av utvecklingen inom sjöfarten samt det faktum att en stor del av de små och nystatade företagen saknar tillväxtambitioner. Man påtalar också problemet med för få kvinnliga entreprenörer samt dåligt utnyttjande bland de mindre företagen av de möjligheter till export och expansion som den ITK-tekniken ger. Matchningsproblemen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden lyfts också fram som ett problem, liksom även en generellt sett för låg förändringsbenägenhet bland företagen – men också inom den offentliga sektorn. Man anser också att tillgången till riskkapital för nyetablerade småföretag kan vare ett problem särskilt inom nya branscher och affärsområden.
- Även *socialfonden* lyfter fram den bristande förändringsbenägenheten som en av de svaga sidorna i sin SWOT-analys. Vidare framhålls den storleksmässigt begränsade åländska arbetsmarknaden, utvecklingen mot en allt äldre befolkning, miljöpåverkan och de fortsatt låga kvinnolönerna som svagheter.

Möjligheter

- I *regionalfondens SWOT* framhålls bl a de möjligheter till kompetensförstärkning och ekonomisk diversifiering som inflyttningen ger. Man anser också att den växande kompetensen inom affärsområdena (småskalig) miljö och energi utgör en intressant framtidsmöjlighet. Den över lag goda infrastrukturen som ger tillgänglighet till nya marknader utanför Åland framhålls, liksom den potential som ligger i vidareförädling av redan idag etablerat produktutbud. Vidare nämner man kvinnornas företagande som en viktig framtida resurs.

- *Socialfonden* lyfter här särskilt fram de möjligheter som det breda utbudet av åländska utbildningar ger. Man pekar också de positiva effekterna av den pågående diversifieringen av arbetsmarknaden samt inflyttningen av många olika nationaliteter. Den kunskapsintensiva tjänstesektorn och de miljötekniska utvecklingsmöjligheterna framhålls också. Vidare nämns de nya möjligheter och företagsetableringar som nedskärningar och omorganiseringar ofta initierar.

Hot

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

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

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

- åstadkomma en mer diversifierad näringsstruktur med mindre beroende av sjöfartssektorn
- stärka företagens möjligheter till internationalisering, produktivitetsutveckling och konkurrenskraft
- bredda basen av små och medelstora företag
- sprida information om kommersiellt tillämpbara innovationer och ny teknik
- skapa kreativa miljöer som genererar idéer till innovativa nya produkter och tjänster
- främja samverkan mellan företag samt utbildnings och forskningssektorn
- främja positivare attityder till entreprenörskap, innovation och risktagande
- öka tillgången på riskkapital i samband med nyetablering och marknads lansering av tjänsteföretag med särskilt fokus på nya branscher

och affärsområden samt för nya grupper av företagare (kvinnor, inflyttare, ungdomar)

- öka näringslivets energieffektivitet och främja övergången till ökad användning av förnyelsebar energi

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

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

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

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

Utvärderarens kommentar

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

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

5. Programmets mål och genomföranderstrategier

En av förhandsutvärderingens viktigaste uppgifter är att granska om det finns en "röd tråd" från den regionala analysen, via SWOT:en och avgränsningen av de problem som man avser lösa, till målstrukturen och de prioriteringar som slutligen görs. Ex ante-genomgången skall synliggöra eventuella brister i programmets

uppbyggnad och vid behov ge förslag till förbättringar.

I dialogen med programskrivarna och vid seminariet med arbetsgrupperna med fokus på interventionslogiken (jfr bilagan) har utvärderarna presenterat hur en målstrategi-medel hierarki borde se ut med konsistent struktur och utvärderingsbara mål som ger ett stöd för strategiskt genomtänkta prioriteringar. Det måste alltså finnas ett sammanhang mellan målen och de aktiviteter som avses få ekonomiskt stöd från programmet. En annan viktig sak är att målen för programområdet ligger i linje ned programperiodens övergripande EU-mål inklusive olika typer av för programmet relevanta horisontella mål och förhandsvillkor.

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

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

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

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

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

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

(Att främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet), temaområde 9 (Att främja social inkludering) och temaområde 10 (Att investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande).

Utvärderarens kommentar

Programmets fem övergripande mål är väl motiverade utgående från gjorda SWOT:ar och behovsanalys. De ligger också i linje med de övergripande EU-målsättningarna för programperioden och de mer fondspecifika mål som formulerats på EU-nivån.

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

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

6. Investeringsprioriteringar med konkreta åtgärder

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

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

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

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

- (1) Förbättrad tillgång till sysselsättning för arbetssökande och icke-förvärvsarbetande samt stöd till arbetstagarnas rörlighet

⁶ Finlands partnerskapsöverenskommelse. Utkast 4, oktober 2013.

- (2) Främja social inkludering, lika möjligheter och ökad anställningsbarhet hos utsatta grupper
- (3) Stärka möjligheterna för livslångt lärande, höja arbetskraftens kompetens och öka utbildningens arbetsmarknadsrelevans
- (4) Förbättra och öka flexibiliteten och arbetslivsrelevansen inom utbildningssystemet

För samtliga ovan nämnda sex investeringsprioriteringar anges:

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

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

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

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

- Offentliga aktörer och institutioner
- Föreningar
- Företag

Utvärderarens kommentar

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

Ett litet frågetecken kan dock sättas framför valet av finansieringsform (och därmed också stödmottagare) för regionalfondens två investeringsprioriteringar. Här har man nämligen i princip uteslutit de enskilda företagen som mottagare för programinsatserna. Tanken - som presenteras utförligt i programmet under rubriken "Den planerade användningen av

finansieringsinstrument” - är att huvuddelen av (de EU-stödda) företags-satsningarna i stället skall ske i form av offentligt riskkapital via ett professionellt skött offentligt riskkapitalbolag. Utvärderarna är i sig inte främmande för att pröva denna väg till ett mer resultat-inriktat sätt att använda offentliga medel i företagsutvecklande syfte. Ett problem är dock här att beredningen av de legala och organisatoriska förutsättningarna för en sådan satsning ännu inte är avslutad. Den konkreta utformningen av den tänkta riskkapitalsatsningen är därför i dagsläget oklar. I värsta fall skulle det kunna leda till att man en bit in i programperioden hamnar i ett läge där betydande delar av regionalfondens programmedel är låsta för en riskkapital satsning som inte går att genomföra (alternativt blir kraftigt fördröjda) därför att de legala och administrativa förutsättningarna inte finns på plats.

7. Förväntade resultat och indikatorer

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

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

- Indikatorer som visar att programmet som helhet genomförs såsom det är tänkt (uppnådda på förhand definierade delstapen i genomförandet av programmet; ”milestone-targets” och ”performance indicators”)
- Fysiska indikatorer som påvisar faktiskt genomförandet av enskilda satsningar och projekt (”input indicators”; t ex antal genomförda projekt, antal företag som erhållit stöd, antal deltagare i en kurs).
- Indikatorer som påvisar de direkta resultatet av de genomförda projektsatsningarna, (”output indicators”; t ex antal deltagare erhållit jobb efter avslutad kurs)
- Och slutligen de kanske allra viktigaste indikatorerna, nämligen de som visar på de långsiktiga effekterna av insatserna inom programområdet,

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

alltså programmets grad av måluppfyllelse ("effekt/impact indicators"; t ex sänkt arbetslöshet, ökat nyföretagande, ökad användning av förnyelsebar energi, minskad marginalisering och relativ fattigdom)

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

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

- (1) *Aktivitets-* (ESF) och *utfallsindikatorerna* (ERUF), vilka syftar till att säkerställa att de enskilda åtgärderna i programmet genomförs enligt planerna, avser främst de ovan nämnda fysiska genomförandeindikatorerna ("input"). Enligt anvisningarna till de programansvariga (EG nr 130/2013) innefattas här även i viss utsträckning det som ovan kallas "output-indikatorer", alltså indikatorer för resultatet av de enskilda åtgärderna/satsningarna (t ex antal jobb skapade i företag som erhållit stöd). I enlighet med det regelverk som gäller för regional- och socialfondsprogrammen för den kommande programperioden kan indikatorerna därtill också indelas i två undergrupper: *allmänna* (sådana som angetts av kommissionen vilka kan användas i samtliga motsvarande EU-program) respektive *programspecifika* (vilka tillgodoser särskilda behov inom de enskilda programmen/programområdena).
- (2) *Resultatindikatorerna* är knutna till de målen för de sex olika investeringsprioriteringarna. De avser med andra ord att mäta i vilken grad de av EU finansierade insatserna faktiskt bidrar till att uppnå målen för programmets olika delar, alltså det som ovan benämnts "effect/impact indicators". De förutsätter därmed tydliga ingångs- eller "baseline" värden. Även här finns i viss utsträckning möjlighet att använda av Kommission anvisade gemensamma/allmänna resultatindikatorer.

För socialfondens del omfattar resultatindikatorerna under den kommande programperioden i enlighet med gällande föreskrifter⁸ såväl kortsiktiga som mer långsiktiga effekter av insatserna. Skillnaden mellan dessa två typer av indikatorer är inte kristallklar. De kortsiktiga är dock primärt knutna till det mer omdelbara utfallet av de enskilda projekten. De långsiktiga resultatindikatorerna är inriktade på de mer varaktiga effekterna av insatserna. De närmar sig därmed ett mått på graden av måluppfyllelse på programnivån ("resultat/effekt"). I en av anvisningstexterna från Kommissionen⁹ konstateras dock att socialfondens speciella karaktär gör det svårt att få fram användbara programresultatindikatorer, och att

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

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

det därför inte är obligatoriskt att ta fram den här typen av mer kvalificerade effektindikatorer. Samtidigt slår man fast att medlemsstaterna vid behov mycket väl kan använda sig av den här typen av mer övergripande och långsiktiga (programspecifika) effektindikatorer.

7.1 Indikatorer för regionalfondens del av programmet

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

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

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

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

Utvärderarens kommentar

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

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

kvantifieringarna och målvärdena för indikatorerna ser rimliga ut med tanke på erfarenheterna från tidigare programperioder och programmets begränsade finansiella resurser. Här har utvärderarna inga invändningar av någon större betydelse att komma med.

7.2 Indikatorer för socialfondens del av programmet

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

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

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

Utvärderarens kommentar

Socialfondsdelen av programmet följer i allt väsentligt de instruktioner och (tvingande) krav på indikatorsuppsättning som anges i gällande förordning. De kvantifieringar och

målvärden som anges för de valda indikatorerna ser också rimliga ut, inte minst med tanke på programmets begränsade resurser och erfarenheterna från föregående programperiod. Matchningen mellan de planerade konkreta aktiviteterna och projekten och de indikatorerna som valts är i allmänhet god.

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

7.3 Indikatorer för programgenomförande och tekniskt stöd

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

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

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

Utvärderarens kommentar

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

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

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

8. Budget och finansiell resurserfördelning

De *samlade offentliga resurserna* i programmet som helhet är satta till strax under 10 miljoner EUR varav EU-medlen uppgår till strax under 5 miljoner EUR (4 995 500 EUR, inklusive tekniskt stöd), varav 50 % vardera från regional- respektive socialfonden och resterande 50 % från Landskapsregeringen (nationella medel). Programmet utgår här till från att näringslivet bidrar med ca 3 miljoner EUR i privat riskkapital matchande programmets samlade offentliga (EU + nationella medel) riskkapitalsatsning inom ramen för det tematiska målet 1 (fokusområdet med innovativa företagsinvesteringar, teknisk utveckling etc). Det här betyder att verksamheten inom ramen för programmet som helhet, om det genomförs fullt ut enligt planeringen, har en total finansiell omslutning (inkl. förväntad privat medfinansiering om ca 3,1 milj. euro) på strax ca 13 miljoner EUR. En indikativ fördelning av de anvisade EU-medlens användning per år fram till 2020 redovisas i programmets finansieringsplan. Här ingår även en specificering av den i avsnittet ovan diskuterade resultatreserven. Om man ser till fördelningen av EU-medlen mellan regional- och socialfonderna, så är 46,5 procent öronmärkta för regionalfonden medan 49,5 procent av medlen tillfaller socialfonden. Den något högre andelen för socialfonden beror på att man valt att lägga hela budgeten för det tekniska stödet (199 820 EUR) på denna fond.

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

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

företagsutbildningar).

Utvärderarens kommentar

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

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

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

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

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

9.1 Programmets förhandsvillkor

I det åländska programmet sammanfattas i tabellform och redogörs för sju allmänna och fyra tematiska förhandsvillkor. Med undantag för tre av de tematiska förhandsvillkoren, är samtliga dessa enligt de programansvariga helt, eller åtminstone i tillräcklig grad, uppfyllda.

De förhandsvillkor i som idag saknar täckning i enlighet med kommissionens riktlinjer är förekomsten av en *åländsk innovations- och forskningsstrategi*, en plan för *livslångt lärande* samt en strategi för att *förbättra kvaliteten, effektiviteten och studieresultaten inom den åländska yrkesutbildningen*.

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

uppfyllas finns dock inte.

Utvärderarens kommentar

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

9.2 Synergi och extern samordning

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

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

Utvärderarens kommentar

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

10. Administration och uppföljning

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

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

Utvärderarens kommentar

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

**Den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutvecklings
(EJFLU) Landsbygdsutvecklingsprogram för Åland 2014 –
2020**

Slutrapport från förhandsutvärderingen av programmet

Förord

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

När den här typen av EU-program utarbetas följs arbetet av en oberoende utvärderare. Det åländska Landsbygdsutvecklingsprogrammet, med finansiering från den europeiska jordbruksfonden, har därför i enlighet med gällande regelverk genomgått en förhandsutvärdering (s.k. "ex ante-evaluering"). Förhandsutvärderingen görs av oberoende sakkunskap utan kopplingar till eller med intressen i programmet och dess framtida implementering.

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

En första version av denna utvärderingsrapport inlämnades i anslutning till remissutskicket av programmet i maj 2013. Föreliggande slutrapport från ex ante-evaluerarna utgår från den version av det operativa programmet som är daterat den 29 april 2014.

Mariehamn den 30 april 2014

Bjarne Lindström
Direktör, ÅSUB

Innehåll

1. Sammanfattning	39
2. Introduktion	42
2.1 Utvärderarnas roll	42
2.2 Arbetsprocessen.....	42
2.3 Denna rapport	43
3. Programområdesdiagnos: Nulägesanalys och SWOT	43
3.1 Bakgrundsanalysen.....	44
3.2 SWOT.....	44
4. Kopplingen mellan behovsanalysen och valet av Unionsprioriteringar och åtgärder	45
5. Programmets övergripande mål och genomföranderstrategier	46
6. Fokusområden med konkreta åtgärder	48
7. Förväntade resultat och indikatorer	48
7.1 Resultat- och utfallsindikatorer.....	49
7.2 Indikatorer för programgenomförandet	50
7.3 Finansiella indikatorer	50
8. Budgetallokeringar och finansiella resurser	51
9. Förhandsvillkor, samordning och synergi med andra EU-program.....	52
9.1 Programmets förhandsvillkor.....	52
9.2 Synergi och extern samordning.....	52
10. Genomförandeorganisation och uppföljning.....	53

1. Sammanfattning

Resultatet av förhandsgranskningen av det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet 2014-2020 kan sammanfatta i följande tio punkter:

Nulägesanalys

Den av landskapsregeringen framtagna bakgrundsanalysen är heltäckande och dess kvalitet och informationsvärde genomgående högt. Den erbjuder ett gott underlag och en bra utgångspunkt för de berörda fondprogrammets SWOT:ar och analys av de behov vilka de av Unionen delfinansierade insatserna avser bidra till att uppfylla. I förslaget till landsbygdsprogram har man på ett föredömligt sätt sammanfattat och tydliggjort de för programmet viktigaste delarna i den mer generella bakgrundsanalysen samtidigt som man även identifierat de kontext- eller baseline- indikatorer som skall användas för att mäta effekterna av de miljörelaterade programinsatserna. *Utvärderarna noterar dock att man vid kvantifieringen av flertalet av dessa utgår från nationella finska värden vilka inte nödvändigtvis alltid gäller för programregionen. I brist på säkerställda åländska miljödata är detta dock sannolikt den enda möjliga lösningen.*

I programtexten redovisade underlagsdata om lantbruket är delvis föråldrade och bör därför uppdateras med mer aktuella statistiska uppgifter.

SWOT-genomgång

SWOT-genomgången är väl förankrad i den socioekonomiska analysen och ger en god beskrivning av programområdets utvecklingsproblem, förutsättningar och framtida möjligheter. En av de viktigaste uppgifterna för SWOT:en är att smalna av den bredare bakgrundsanalysen så att de i programsammanhanget absolut viktigaste faktorerna lyfts fram och tydliggörs.

Antalet kritiska faktorer som tas upp är dock nu i största laget. Detta gäller särskilt antalet "möjlighetsfaktorer" på vilka programmets prioriteringar och insatsprofil i hög grad bör bygga. Enligt utvärderarnas uppfattning skulle SWOT:en därför vinna på ett ökat fokus på ett mer begränsat antal, för programområdet och programmet verkligt kritiska, nyckelfaktorer.

Behovsanalys och val av Unionsprioriteringar

Motiveringen av valen av Unionsprioriteringar och fokusområden är generellt sett god. De valda Unionsprioriteringarna är relevanta, grundade i gällande fondbestämmelser och väl förankrade i de gjorda bakgrunds- och SWOT-analyserna. Beslutet att prioritera jordbrukssektorn framom skogsbruket i

programmet är också rimligt väl motiverat.

Programövergripande mål och strategier

Programmets övergripande mål är väl motiverade med tanke på resultaten från bakgrunds- och SWOT-analyserna. De ligger också helt i linje med EU 2020-målen om smart, hållbar och socialt inkluderade tillväxt samt de åländska avsnitten i Kommissionens positionspapper rörande Finland och Åland, liksom även relevanta delar av Partnerskapsöverenskommelsen för de finländska och åländska SFI-programmen. De är också på ett tydligt sätt kopplade till de programspecifika målen för fonden för jordbruks- och landsbygdsutveckling.

Strategin att koncentrera programresurserna till 9 insatsområden och 11 till dessa knutna mer konkreta fokusområden i syfte att säkerställa tillräcklig (hållbar, konkurrenskraftig) råvara för den åländska livsmedelsindustrin är rätt tänkt och möter därför inga invändningar från utvärderarna.

Prioriterade områden och konkreta åtgärder

Enligt utvärderarnas uppfattning täcker de mer detaljerade beskrivningarna (inkl. indikatorer och finansiell information) av de enskilda åtgärderna i allt väsentligt i den i regelverket förutsatta informationen.

Resultat-, utfalls- och genomförandeindikatorer

De indikatorer som finns angivna i programtexten är väl underbyggda och stämmer som regel överens med gällande anvisningarna och riktlinjer.

En del av de lämpliga målindikatorerna gällande klimat, utsläpp och miljö kan vara svåra att använda p.g.a. brist på för den åländska programregionen specifika miljö- och biotopdata. *Kvantifierade mål för dessa indikatorer saknas också som regel, något som i och för sig inte heller krävs i regelverket för utarbetandet av programmet. Enligt utvärderarnas uppfattning skulle dock programmet vinna i målprecision och utvärderingsbarhet om åtminstone någon mera tydligt kvantifierad miljömålindikator kunde knytas till genomförandet av de anvisade åtgärderna.*

Informationen om programmets resultatreserv med indikatorer är ofullständig, något som måste åtgärdas i den slutliga versionen av det operativa programmet.

Finansiella indikatorer och budgetallokeringar

Redovisningen av programmets finansiella dispositioner (inkl. storleken på det tekniska stödet) fyller i allt väsentligt de fondspecifika bestämmelserna.

Utvärderarna noterar även att de programansvariga förväntar sig ca 30 miljoner euro i privat motfinansiering, i huvudsak gällande åtgärder under prioritet 2, något som torde vara avgörande för programmets framgångsrika genomförande.

Med beaktande av jordbruksfondens roll i jordbrukspolitikerna är det förståeligt att lejonparten av programmets – praktiken rätt så begränsade - offentliga resurser

satsas på jordbrukarna och jordbrukssektorn. Jordbruksproduktionens roll i det högprioriterade miljöutvecklingsarbetet samt för den biologiska mångfalden, öppna landskap m.m., motiverar även de gjorda budgetprioriteringarna. *Samtidigt är det viktigt att beakta EUs övergripande mål om smart och hållbar tillväxt liksom de markeringar som görs i Kommissionens positionspapper gällande Åland, vilka ju i huvudsak fokuserar på andra sektorer och problem än vad som gäller inom jordbrukssektionen.*

Enligt utvärderarnas uppfattning har de programansvariga lyckats i den svåra balansgången mellan programmets förpliktelser mot jordbrukssektorn och behovet av satsningar på förädlingsindustrins konkurrenskraft och innovationsförmåga. *Det bör dock observeras att det förväntade positiva utfallet av de ökade satsningarna på investeringsstöd till företagen i livsmedelsklustret kräver att den privata medfinansieringen kan förverkligas i den utsträckning som programförfattarna förutsätter.*

Förhandsvillkor

Programmet uppfyller kraven på specificering av förutsättningarna för olika typer av stödutbetalningar. I programmet ingår även en sammanställning av de s.k. förhandsvillkoren och på vilket sätt dessa är uppfyllda, alternativt vilka åtgärder som skall vidtas för att uppfylla dem.

Synergieffekter, extern samordning

I programtexten finns en utförlig redogörelse för hur jordbruksfondens satsningar kan tänkas stödja EUs Östersjöstrategi, kopplingarna till regionalfondens innovationssatsningar samt behovet att samverka med relevanta angränsande program och policyområden inom utbildning, arbetsmarknad och miljö. Information om användningen av nationellt statsstöd finns också med i programtexten.

Genomförandeorganisation och uppföljning

Programmet uppfyller i allt väsentligt kraven på genomförandeorganisation, kommunikation, arbetsfördelning, offentlig insyn och finansiell säkerhet. Man beaktas också kraven på att avsätta medel för, och i enlighet med gällande bestämmelser och riktlinjer genomföra, en fortlöpande utvärdering av implementeringen av programmet.

En mera konkret plan för uppläggningsen av de kommande evalueringarna saknas dock, något som måste åtgärdas i den slutliga programversionen.

Utvärderarna konstaterar därtill att medlen för utvärderingsaktiviteterna i den tekniska delen av budgeten är ytterst knappt tilltagna, något som förutsätter betydande effektivitet i genomförandet. Ambitionen att koordinera utvärderingsplanen för landsbygdsprogrammet med motsvarande utvärdering av övriga EU-program i syfte att uppnå samordningsfördelar och högre kvalitet i utvärderingen stöds därför till fullo av utvärderarna.

2. Introduktion

Den här rapporten innehåller en förhandsutvärdering, en s.k. ex antebedömning, av den europeiska jordbruksfondens landsbygdsutvecklingsprogram för Åland 2014 – 2020.

2.1 Utvärderarnas roll

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

Den pro-aktiva rollen i framtagningen av de åländska programmen har också - så långt det varit möjligt inom ramarna för projektbudgeten – följts av utvärderargruppen. Eftersom det slutliga programutkastet bygger på resultatet av tre separata programgruppers arbete (en arbetsgrupp med fokus på innovation och konkurrenskraft i livsmedelsproduktionskedjan, en med fokus på miljö och ekosystem inom jord- och skogsbruk, en grupp med fokus på landsbygds- och kustutveckling enligt Leader-metoden), så har rollen som processtöd och "bollplank" tagit rätt mycket tid i anspråk. Härtill kommer att utvärderingsarbetet även omfattat ytterligare tre arbetsgrupper, två med ansvar för det program som skall finansieras av regional och socialfonden och en med ansvar för havs- och fiskerifondens åländska program.²

2.2 Arbetsprocessen

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

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

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

gällande främst interventionslogiken till processen med arbetsgrupperna (se bilagan i slutet av rapporten).

Ex ante-utvärderarnas synpunkter har i de flesta fall beaktats av de tre arbetsgrupper som ansvarat för sammaställningen av det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet vilket medverkat till ett på det stora hela gott underlag inför den slutliga sammansmältningen av arbetet i ett enda gemensamt operativt program. Sammanfogningen av de olika arbetsgruppernas olika förslag har dock inneburit en del nytillkommande komplikationer och luckor i programtexten som inte kommit upp till behandling i den tidigare processen och som därför i mån av behov lyfts fram i föreliggande utvärderingsrapport.

2.3 Denna rapport

De programansvariga levererade i slutet av maj 2013 ett första utkast till Landsbygdsutvecklingsprogram för Åland. Utvärderarna tog på basen av detta fram en preliminär ex ante-värdering (samt en MKB-genomgång) av programmet som därefter – tillsammans med programdokumentet - skickades ut på en remissrunda till av programmen berörda partner och aktörer runt om i det åländska samhället.³ På basen av inkomna remisser och delvis nya, mer slutliga, instruktioner och förordningar från EU-kommissionen levererades till utvärderarna i slutet av mars 2014 en reviderad version av den ursprungliga programtexten. Efter kommentarer från bl. a. utvärderarna återkom de programansvariga med en ny, mera slutlig, programtext i mars och en ytterligare reviderad version i början av april 2014. En uppdaterad version av den sistnämnda texten inkom till utvärderarna i slutet av samma månad. Föreliggande, slutliga, ex ante-rapport utgår från det sistnämnda reviderade programdokumentet.

3. Programområdesdiagnos: Nulägesanalys och SWOT

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

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av nuläge och framtidspotential samt de problem och utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser vilka bedöms kunna göra största möjliga nytta som bör genomföras med hjälp av (med-)finansiering från programmet. Att identifiera inom vilka områden de mest angelägna behoven finns är därför bakgrundsanalysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga uppdrag och syfte.

³ Remissvar inkom från hela 48 olika organisationer, myndigheter och företag. I inget av dessa framkom någon kritik av betydelse eller förslag till mer substantiella ändringar i ex ante-rapporten.

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

3.1 Bakgrundsanalysen

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

Det åländska landsbygdsutvecklingsprogrammet tar sin utgångspunkt i en sammanfattning av de för jordbruksfondens kommande satsningar viktigaste delarna i den gjorda bakgrundsanalysen. Texten inleds med en allmän bakgrundsinformation om det åländska samhället och självstyrelsen för att därefter övergå i en mer detaljerad analys av för programmet centrala sakområden (lantbruket, livsmedelsproduktionen, klimat och miljö). I den till jordbruksmiljön relaterade textdelen finns boxar inlagda med kvantifierade baseline-indikatorer för mätning av effekterna av insatserna på programområdesnivån.

Utvärderarens kommentar

Den av landskapsregeringen framtagna bakgrundsanalysen är inte bara heltäckande, dess kvalitet och informationsvärde är också genomgående högt. Den erbjuder ett gott underlag och en bra utgångspunkt för de berörda fondprogrammets SWOT:ar och analys av de behov vilka de av Unionen delfinansierade insatserna avser bidra till att uppfylla.

I förslaget till landsbygdsprogram har man på ett föredömligt sätt sammanfattat och tydliggjort de för programmet viktigaste delarna i den mer generella bakgrundsanalysen samtidigt som man även identifierat de kontext- eller baseline- indikatorer som skall användas för att mäta effekterna av de miljörelaterade programinsatserna. Utvärderarna noterar dock att man vid kvantifieringen av flertalet av dessa utgått från nationella finska värden vilka inte nödvändigtvis alltid gäller för programregionen. I brist på säkerställda åländska miljödata är detta dock sannolikt den enda möjliga lösningen.

I programtexten redovisade underlagsdata om lantbruket är delvis föråldrade och bör därför uppdateras med mera aktuella statistiska uppgifter.

3.2 SWOT

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

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

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

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

Landsbygdsutvecklingsprogrammets SWOT-analys omfattar hela 58 olika faktorer fördelade på styrkor (8 stycken), svagheter (14 stycken), möjligheter (24 stycken) och hot (12 stycken).

Utvärderarens kommentar

SWOT-genomgången är väl förankrad i den socioekonomiska analysen och ger en god beskrivning av programområdets utvecklingsproblem, förutsättningar och framtida möjligheter. En av de viktigaste uppgifterna för SWOT:en är att smalna av den bredare bakgrundsanalysen så att de i programsammanhanget absolut viktigaste faktorerna lyfts fram och tydliggörs.

Antalet kritiska faktorer som tas upp är dock nu i största laget. Detta gäller särskilt antalet "möjlighetsfaktorer" på vilka programmets prioriteringar och insatsprofil i hög grad bör bygga. Enligt utvärderarnas uppfattning skulle SWOT:en därför vinna på ett ökat fokus på ett mer begränsat antal, för programområdet och programmet verkligt kritiska, nyckelfaktorer.

4. Kopplingen mellan behovsanalysen och valet av Unionsprioriteringar och åtgärder

I Kommissionens övergripande mål och strategier för de av jordbruksfonden finansierade europeiska landsbygdsutvecklingsprogrammen lyfter man fram sex stycken s.k. *Unionsprioriteringar*:

1. Främja kunskapsöverföring och innovationer inom primärnäringarna i landsbygdsområden
2. Förbättra konkurrenskraften inom jordbruket och livsmedelssektorn
3. Främja effektivitet och riskhantering inom livsmedelsproduktionskedjan
4. Bevara och stärka det ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruk

5. Främja resurseffektivitet och en utveckling mot ett klimatneutralt jord- och skogsbruk
6. Främja ekonomisk utveckling, social inklusion och minska fattigdom i landsbygdsområden

Till dessa är 18 stycken s.k. *Fokusområden* för konkreta programinsatser knutna, tre stycken gällande Unionsprioritering 1, två för Prioritering 2 respektive 3, tre stycken för Prioritering 4, fem för Prioritering 5 och tre stycken för Unionsprioritering 6.

Med hänvisning till SWOT-analysen listar programförfattarna 11 av de 18 olika fokusområdena med koppling till fem av de sex Unionsprioriteringarna såsom de åtgärdsområden som bäst möter de i SWOT:en och bakgrundsanalysen identifierade behov som finns inom programområdet. Den Unionsprioritering som man helt valt bort ur det åländska programmet är nummer fem i listan ovan (främjande av ett resurseffektivitet och klimatneutralt jord- och skogsbruk). Man pekar därtill ut ytterligare två fokusområden kopplade till Unionsprioritering 3 (3b och 6c) som, med angivna motiveringar, valts bort som insatsområden för programmet.

I programtexten anges även vilken laglig grund (artikel i fondbestämmelserna) som de föreslagna konkreta åtgärderna stöds av. Man motiverar också - utgående från de gjorda SWOT- och behovsanalyserna - valet av prioriterade insatsområden.

Utvärderarens kommentar

Motiveringen av valen av Unionsprioriteringar och fokusområden är generellt sett god. De valda Unionsprioriteringarna är relevanta, grundade i gällande fondbestämmelser och väl förankrade i de gjorda bakgrunds- och SWOT-analyserna. Beslutet att prioritera jordbrukssektorn framom skogsbruket i programmet är också rimligt väl motiverat.

5. Programmets övergripande mål och genomföranderstrategier

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

I dialogen med de programansvariga och vid seminariet med arbetsgrupperna med fokus på interventionslogiken (jfr bilagan) har utvärderarna presenterat hur en målstrategi-medel hierarki borde se ut med konsistent struktur och utvärderingsbara mål som ger ett stöd för strategiskt genomtänkta prioriteringar. Det måste finnas ett sammanhang mellan målen och de aktiviteter som avses få ekonomiskt stöd från

programmet. En annan viktig sak är att målen för programområdet ligger i linje med programperiodens övergripande EU-mål inklusive olika typer av för programmet relevanta horisontella mål och förhandsvillkor.

De *övergripande målen* för det åländska landsbygdsprogrammet under perioden 2014-2020 är att bidra till:

- hållbar och smart ekonomisk utveckling på landsbygden
- utveckling och diversifiering av det till landsbygden kopplade näringslivet
- att stärka och utveckla de redan goda natur- och miljöförhållandena
- att stärka Ålands attraktivitet som samhälle

Den *övergripande strategin* för att uppnå dessa mål är att säkerställa en tillräcklig primärproduktion för att på så sätt säkra att livsmedel för konsumenterna och råvaror för Ålands livsmedelsindustri finns i tillräcklig mängd och kvalitet.

På ett mera detaljerat plan handlar strategin om att koncentrera de konkreta insatserna till nio av de av kommissionen och jordbruksfonden godkända insatsområden som finns knutna till fem valda Unionsprioriteringarna, nämligen:

1. Stöd till iversteringar i jordbruk och livsmedelsindustri
2. Insatser för att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag inom jordbrukssektorn
3. Kompensation för lantbruk med särskilda begränsningar (LFA-stöd)
4. Miljöstöd
5. Investeringar i fysiska icke-produktiva åtgärder
6. Rådgivning inom jordbruket
7. Kunskapsöverföring och information med fokus på småföretagande på landsbygden
8. Stöd till åtgärder som utvecklar landsbygdens livsförutsättningar
9. Samverkan och ledning av utvecklingsprojekt på landsbygden (LEADER)

Utvärderarens kommentar

Programmets övergripande mål är väl motiverade med tanke på resultaten från bakgrundsbeskrivningen och SWOT-analyserna. De ligger också helt i linje med de övergripande EU 2020-målen om smart, hållbar och socialt inkluderade tillväxt samt de åländska delarna av Kommissionens positionspapper, liksom även relevanta delar av Partnerskapsöverenskommelsen för de finländska och åländska SFI-programmen. De är också på ett tydligt sätt kopplade till de programspecifika målen för den Europeiska fonden för jordbruks- och landsbygdsutveckling.

Strategin att koncentrera programresurserna till 9 insatsområden och 11 till dessa knutna konkreta fokusområden i syfte att säkerställa tillräcklig (hållbar, konkurrenskraftig) råvara

för den åländska livsmedelsindustrin är rätt tänkt och möter därför inga invändningar från utvärderarna.

6. Fokusområden med konkreta åtgärder

De valda Unionsprioriteringarna med fokusområden och åtgärder följs i programmet upp av en mer detaljerad beskrivning och genomgång av de olika åtgärdernas konkreta mål, finansiella omfattning, målgrupper, verifierbarhet och kontroll (inkl. indikatorer). Här ingår även viktig tilläggsinformation om olika typer av övergångsarrangemang, åtgärdsspecifika villkor, urvalskriterier etc. För åtgärdsområdena finns även målvärden för relevanta genomförandeindikatorer samt och nödvändig finansiell information redovisad.

Utvärderarens kommentar

Enligt utvärderarnas uppfattning täcker de mer detaljerade beskrivningarna (inkl. indikatorer och finansiell information) av de enskilda åtgärderna i allt väsentligt in den i regelverket förutsatta informationen.

7. Förväntade resultat och indikatorer

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

I de olika anvisningar som genom åren publicerats av kommissionen och till denna knutna expertgrupper⁵ förekommer som regel fyra huvudsakliga typer av indikatorer på EU-programmens genomförande och effekter. Dessa bildar en logisk helhet vars syfte är att tydliggöra de olika programmets genomförande och resultat. I något förenklad form ser indikatoruppsättningen för den här s.k. "resultatkedjan" ut på följande sätt:

- Indikatorer som visar att programmet som helhet genomförs såsom det är tänkt (uppnådda på förhand definierade deltagare i genomförandet av programmet; "milestone-tagets" och "performance indikatorer")
- Fysiska indikatorer som påvisar genomförandet av enskilda satsningar och projekt ("output indicators"; t ex genomförd investering, antal deltagare i en kurs)

⁵ Se t ex "Getting the most from your RDP: Guidelines for the *ex ante* evaluations of 2014-2020 RDPs", European Commission, Agricultural and Rural Development, August 2012; "Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund" European Commission, January 2013.

- Indikatorer som påvisar de direkta resultaten av de genomförda konkreta satsningarna ("effect" eller "result indicators"; t ex antal nya arbetsplatser efter genomförd investering, areal som övergått till ekologisk produktion)
- Och slutligen de kanske allra viktigaste indikatorerna, nämligen de som visar på de långsiktiga effekterna av insatserna inom programområdet, alltså programmets grad av måluppfyllelse ("impact" eller "target indicators"; t ex ökat nyföretagande, ökad sysselsättning inom livsmedelsförädlingsindustrin, minskade miljöbelastning inom jordbrukssektorn, ökad användning av förnyelsebar energi inom programområdet)

Härtill kommer de s.k. finansiella indikatorerna som mäter användning och fördelning av programmets medel.

I det åländska programmet används – förutom de finansiella indikatorerna och de "performance indicators" som mäter programgenomförandet som helhet (se vidare nedan) – främst följande två huvudtyper av indikatorer:

- De *fysiska utfallsindikatorerna*, vilka i första hand skall säkerställa att de enskilda åtgärderna genomförs, avser främst de ovan nämnda fysiska genomförandeindikatorerna ("output" och "effect indicators"). Dessa är alltså primärt knutna till de enskilda åtgärderna och insatsområdena
- *Mål- eller resultatindikatorerna* som är knutna till målen för landsbygdsutvecklingsprogrammet och dess olika delar. De avser med andra ord att mäta i vilken grad de av EU finansierade insatserna faktiskt bidrar till att uppnå de fastsatta målen, alltså vad som ovan benämns "impact" eller "target indicators". Dessa förutsätter därmed också tydliga ingångs- eller "baseline" värden.

7.1 Resultat- och utfallsindikatorer

I programmet finns en uppsättning *baseline-indikatorer* medtagna att använda som mål- och resultatindikatorer på programnivå. Dessa gäller främst Unionsprioritering 4 (klimat och miljöindikatorer knutna till jordbruksproduktionen). Här finns också *målindikatorer* specificerade och kvantifierade för övriga unionsprioriteringar. Programmet innehåller därtill *utfallsindikatorer* (effekt och output) specificerade, och i de flesta fall även kvantifierade, för enskilda åtgärder.

Utvärderarens kommentar

De indikatorer som finns angivna i programtexten är väl underbyggda och stämmer som regel överens med gällande anvisningarna och riktlinjer.

En del av de lämpliga målindikatorerna gällande programinsatsernas effekter på klimat,

utsläpp och miljö kan vara svåra att använda p.g.a. brist på för den åländska programregionen specifika miljö- och biotopdata. Kvantifierade mål för dessa indikatorer (t ex gällande max utsläpp av växthusgas och vattenkvalitén) saknas som regel också, något som i och för sig inte heller krävs i regelverket för utarbetandet av programmet. Enligt utvärderarnas uppfattning skulle dock programmet vinna i målprecision och utvärderingsbarhet om åtminstone någon mera tydligt kvantifierad miljömålindikator kunde knytas till genomförandet av de anvisade åtgärderna.

7.2 Indikatorer för programgenomförandet

Kommissionen förutsätter ett särskilt s.k. "performance framework" att användas för att följa upp programmets genomförande som helhet.⁶ De huvudsakliga byggstenarna är här angivande av delmål (s.k. "milestone targets") för 2018 och slutliga genomförandemål för 2022. Kommissionen förutsätter också att programmet har en resultatreserv ("performance reserve") på 6 % (av jordbruksfondens medel) som hålls inne och betalas ut först efter det att de olika del- och slutmålen i genomförandet uppnåtts. Den i regelverket fastställda resultatreserven varierar dock något mellan programmets olika delar, från 5 % (prioritet 1-6) till 6,8 % (prioritet 4).

Utvärderarens kommentar

Informationen om programmets resultatreserv med indikatorer är ofullständig, något som måste åtgärdas i den slutliga versionen av det operativa programmet.

7.3 Finansiella indikatorer

I programmet redovisas den totala EU-finansieringen samt dess fördelning per år under programperioden som helhet liksom fördelningen (%) mellan EU- och nationell finansiering på åtgärdsnivå. Detta gäller även avsättningen av medel för tekniskt programstöd. Den privata finansieringsandelen redovisas dock inte i de finansiella tabellerna, men kommenteras i den förklarande texten. Information finns även om finansieringsfördelningen mellan fondens jordbruks- och livsmedelsindustrirelaterade huvudsatsning och budgeten för fondens Leader-aktiviteter.

Utvärderarens kommentar

Redovisningen av programmets finansiella dispositioner (inkl. storleken på det tekniska stödet) fyller i allt väsentligt de fondspecifika bestämmelserna. Utvärderarna noterar att de programansvariga förväntar sig ca 30 miljoner euro i privat motfinansiering, i huvudsak gällande åtgärder under prioritet 2 (investeringar i fysiska tillgångar, art. 17), något som torde vara avgörande för programmets framgångsrika genomförande.

⁶ "Guidande Fichte: Performance Framework Review and Reserve in 2014-2010". Bryssel, April 2013

8. Budgetallokeringar och finansiella resurser

Jordbruksfondens samlade satsningar i det åländska programmet för perioden 2014-2020 beräknas uppgå till 20,71 miljoner EUR. De nationella programmedlen beräknas samtidigt uppgå till 34,75 miljoner EUR. Sammanlagt alltså ca 55,5 miljoner EUR. Härutöver har Landskapsregeringen med hjälp av "ytterligare nationell finansiering" förstärkt programmet LFA-del med drygt 2,4 miljoner EUR i form av ett s.k. "husdjurstillägg". Programmets totala omslutning (inklusive det nationella husdjurstillägget) under hela perioden beräknas alltså uppgå till ca 57,9 miljoner EUR. Härtill kommer så en privat finansieringsandel som i huvudsak är kopplat till stödet för fysiska investeringar (art. 17) som enligt muntliga uppgifter från de programansvariga kan uppskattas till ca 30 miljoner EUR.

Fördelningen av de totala offentliga programmedlen är i grova drag följande:

- Stöd och insatser för att öka innovationskapacitet, effektivitet och konkurrenskraft inom jordbrukssektorn med vidhängande livsmedelsindustri (ca 11,3 milj. EUR)
- Areal- och miljöstöd till jordbrukssektorn (ca 43,2 milj. EUR)
- Landsbygdsutvecklingen enligt Leader-metoden (1,6 milj. EUR)
- Tekniskt programstöd (1,8 milj. EUR)

Det här betyder att huvuddelen av den offentliga satsningen, där de nationella medlen dominerar över EU-medlen, går till jordbruket form av areal- och miljöstöd (inkl. den nationella förstärkningen av programmets LFA-del med 2,4 miljoner EUR). Om man lyfter bort det tekniskt-administrativa programstödet på 1,8 miljoner (ca 3,1 % av den totala offentliga budgeten), så står stödet till lantbrukssektorn för hela 77 % av de samlade offentliga insatserna. Den andra mer betydande delen av programmets resurser går i huvudsak till den del av företagssektorn som efterfrågar och vidareförädlar jordbrukarnas produkter i form av olika typer av investerings-, innovations- och konkurrensutvecklingsstöd. Här ligger nämligen ca 20 % av programmets operativa resurser.

Resterande ca 1,5 miljoner EUR av de tillgängliga offentliga programmedlen går till de Leader-projekt som finansieras inom ramen för programmet (inom unionsprioriteringarna 5, 7 och 8), alltså mindre än 3 %. Ser man till Leader-pengarnas del av den europeiska jordbruksfondens satsning så växer dock andelen till över 7 %, helt i enlighet med jordbruksfondens regelverk.

Utvärderarens kommentar

Med beaktande av jordbruksfondens roll i jordbrukspolitiken, så är det förståeligt att lejonparten av programmets – i praktiken rätt så begränsade - offentliga resurser satsas på jordbrukarna och jordbrukssektorn. Jordbruksproduktionens roll i det högprioriterade

miljöutvecklingsarbetet samt för den biologiska mångfalden, öppna landskap m.m., motiverar även de gjorda budgetprioriteringarna. Samtidigt är det viktigt att beakta EUs övergripande mål om smart och hållbar tillväxt liksom de markeringar som görs i Kommissionens positionspapper gällande Åland, vilka ju i huvudsak fokuserar på andra sektorer och problem än vad som gäller inom jordbrukssektionen.

Enligt utvärderarnas uppfattning har de programansvariga - genom en jämfört med innevarande programperiod större satsning på investeringsstöd och livsmedelsförädling - lyckats i den svåra balansgången mellan programmets förpliktelser mot jordbrukssektionen och de ökade behoven av satsningar på de primärnäringsbaserade företagens konkurrenskraft och innovationsförmåga. Det bör dock observeras att det förväntade positiva utfallet av de ökade satsningarna på investeringsstöd till företagen i livsmedelsklustret förutsätter att den privata medfinansieringen kan förverkligas någorlunda i enlighet med programförfattarnas planer.

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

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

9.1 Programmets förhandsvillkor

De jordbruksrelaterade stöden har en jämfört med andra EU-program osedvanligt stor och komplex uppsättning allmänna och specifika förhands- och tvärvillkor rörande jordbruksmetoder, miljöinsatser etc. I det åländska programmet finns en översiktstabell där man går igenom förhandsvillkoren för de olika Unionsprioriteringarna med underliggande fokusområden. I programmet redogörs också utförligt för olika typer av tvärvillkor och allmänna krav som en jordbrukare/jordbruksenhet skall uppfylla för att få ta del av programmets finansiella resurser.

Utvärderarens kommentar

Programmet uppfyller kraven på specificering av förutsättningarna för olika typer av stödutbetalningar. I programmet ingår även en sammanställning av de s.k. förhandsvillkoren och på vilket sätt dessa är uppfyllda, alternativt vilka åtgärder som skall vidtas för att uppfylla dem.

9.2 Synergi och extern samordning

Enligt fondbestämmelserna skall de europeiska landsbygdsutvecklingsprogrammen innehålla tydlig information och analys av programåtgärdernas komplementaritet och synergieffekter med andra angränsande program och politikområden.

Information om hur icke-jordbruksrelaterat statsstöd eventuellt kommer att användas i anslutning till programmet bör också finnas med.

Utvärderarens kommentar

I programtexten finns en utförlig redogörelse för hur jordbruksfondens satsningar kan tänkas stödja EUs Östersjöstrategi, kopplingarna till regionalfondens innovationssatsningar, samt behovet att samverka med relevanta angränsande program och policyområden inom utbildning, forskning, arbetsmarknad och miljö. Information om användningen av nationellt statsstöd är också medtaget i programtexten.

10. Genomförandeorganisation och uppföljning

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

I programmet redogörs i enlighet med kommissionens bestämmelser för genomförandeorganisationen med olika ansvariga partner, inklusive finansiell kontroll, revision, övervakning och ledning. Åtgärder för kommunikationen utåt och involvera partnerskapet presenteras också, liksom en strategi för hur man skall minska den administrativa bördan för stödmottagarna.

Programtexten innefattar även ett avsnitt om den fortlöpande utvärderingen av programmets genomförande och resultat, där man konstaterar att detta skall göras och att medel härför också finns avsatta i den tekniska budgeten. Man säger vidare att man avser utreda möjligheten att koordinera den löpande utvärderingen av jordbruksfondens programaktivitet med utvärderingen av övriga CFS-fonders verksamhet på Åland i syfte att uppnå samordningsfördelar och högre kvalitet i utvärderingsarbetet. Det saknas dock en mer detaljerad beskrivning av hur utvärderingsprocessen skall läggas upp, vilken typ av data som skall användas och hur resultaten skall användas och kommuniceras.

Utvärderarens kommentar

Programmet uppfyller i allt väsentligt kraven på genomförandeorganisation, arbetsfördelning, kommunikation, offentlig insyn och finansiell säkerhet. Man beaktar också kraven på att avsätta medel för, och i enlighet med gällande bestämmelser och riktlinjer genomföra, en fortlöpande utvärdering av implementeringen av programmet.

En mera konkret plan för uppläggningsen av de kommande evalueringarna saknas dock,

något som måste åtgärdas i den slutliga programversionen.

Utvärderarna konstaterar också att medlen för utvärderingsaktiviteterna i den tekniska delen av budgeten är mycket knappt tilltagna, något som förutsätter betydande effektivitet i genomförandet. Ambitionen att koordinera utvärderingsplanen för landsbygdsprogrammet med motsvarande utvärdering av övriga EU-program i syfte att uppnå samordningsfördelar och högre kvalitet i utvärderingen stöds därför till fullo av utvärderarna.

**Den europeiska havs- och fiskerifondens (EHFF)
utvecklingsprogram för Åland 2014 – 2020**

Slutrapport från förhandsutvärderingen av programmet

Förord

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

När den här typen av EU-program utarbetas följs arbetet av en oberoende utvärderare. Det åländska Havs- och fiskeriprogrammet, med finansiering från den europeiska Havs och Fiskerifonden, har därför i enlighet med gällande regelverk genomgått en förhandsutvärdering (s.k. "ex ante-evaluering"). Förhandsutvärderingen görs av oberoende sakkunskap utan kopplingar till eller med intressen i programmet och dess framtida implementering.

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

Mariehamn den 10 november 2014

Bjarne Lindström
Direktör, ÅSUB

Innehåll

1. Sammanfattning	59
2. Introduktion	62
2.1 Evalueringsprocessen	62
2.2 Tidtabell och fördröjningar.....	63
2.3 Programmets integration i det finländska Havs- och fiskeriprogrammet.....	63
3. Presentationen av bakomliggande arbetsprocess och ex ante	64
4. Programområdesdiagnos: Nulägesdata och SWOT-analyser	64
4.1 Bakgrundsanalys.....	65
4.2 Base-line data	65
4.3 Programmets SWOT-analyser	66
5. Behovsanalysen.....	67
6. Övergripande mål och genomföranderstrategier.....	68
7. Konkreta åtgärder.....	70
8. Förväntade resultat och indikatorer	71
9. Indikativ fördelning av de finansiella resurserna 2014 - 2020.....	73
10. EU 2020-strategin och Kommissionens positionspaper för Åland.....	74
11. Förhandsvillkor, horisontell samordning och synergi	74
11.1 Programmets förhandsvillkor	75
11.2 Horisontell synergi och extern samordning	75
12. Genomförande och uppföljning.....	75

1. Sammanfattning

Resultatet av förhandsgranskningen av det åländska Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020 kan sammanfatta i följande 13 punkter:

Bakgrundsinformation om arbetsprocess och ex ante

Redovisningen i programtexten fyller sin roll som introduktion till och beskrivning av arbetet bakom och intressenterna i framtagningen av programmet. En genomgång av utvärderarnas roll i arbetsprocessen samt deras påpekanden och förslag till förbättringar finns också med. De programansvariga redovisar på ett föredömligt tydligt sätt hur man tagit hänsyn till utvärderarens förbättringsförslag vid utformningen av programmet.

Nulägesanalys

Bakgrundsanalysen är heltäckande och dess kvalitet och informationsvärde genomgående högt. Den bygger på tillgänglig statistik och erbjuder ett fullgott underlag och en bra utgångspunkt för programmets SWOT:ar och analyser av de behov vilka de av Unionen finansierade insatserna avser bidra till att uppfylla. Man har på ett föredömligt sätt sammanfattat, i flera fall även fördjupat och uppdaterat, de för Havs- och fiskeriprogrammet viktigaste delarna av bakgrundsanalysen, inkl. kopplingen till skyddsvärda områden enligt EU:s vattendirektiv samt berörda åländska Natura 2000-områden.

Base-line data och kontextindikatorer

De kontextindikatorer med base-line data att användas som underlag för att följa upp de mer långsiktiga "utvecklingseffekterna" av de kommande insatserna är i allmänhet väl funna och fungerar även ur datatillgänglighetssynpunkt. Indikatorerna avspeglar i huvudsak de ekonomiska utgångsvärdena för havs- och fiskerinäringarna, medan utgångsvärdena för miljömålen är rätt snävt avgränsade till fiskodlingens kväve- och fosforutsläpp. *Man kunde därför med fördel här komplettera utgångsvärdena med något eller några mått på vattenkvaliteten och biosystemet i form av relevanta värden för bottenfauna, syrehalter och likande. När det gäller det konventionella fisket så bör kompletterande indikatorer för hållbart fiske (hållbara bestånd av kommersiella arter) också kunna övervägas. Beträffande den del av programmet som gäller utvecklingen av kust- och skärgårdsområdets ekonomi och sysselsättning, så tillför med ett undantag (antal fiskare) de valda indikatorerna inte särskilt mycket (kustlinjens längd, landyta och kustvattenyta), och bör därför om möjligt kompletteras med/ersättas av någon ytterligare indikator av social och ekonomisk karaktär, t ex antal företag och arbetsplatser i glesbygds- och skärgårdsregionen.*

Programmets SWOT-genomgångar

De olika SWOT-genomgångarna är rimligt väl förankrade i den socioekonomiska bakgrundsanalysen och ger en god beskrivning av fiskerisektorns

utvecklingsproblem, förutsättningar och framtida möjligheter. Den sammanfattande, mer övergripande, SWOT-genomgången ger också i allt väsentligt en god bild av dagsläge och problem inom den åländska vattenbruks- och fiskerisektorn. *Ett undantag är här behandlingen av kustområdes- och glesbygdsproblematiken (Unionsprioritering 4) som är rätt så knapphändig och därför skulle kunna utvecklas lite mer.*

Behovsanalysen

Behovsanalysen är väl genomförd och har en god förankring i vad som framkommer i de ovan diskuterade SWOT-analyserna. Kopplingen till de olika unionsprioriteringarna gör att behoven också går att knyta till de strategier och konkreta åtgärder som finns med de i anvisningarna från Bryssel på förhand givna prioriteringarna och målen på Unionsnivån.

Mål och genomförandestrategier

Programmets övergripande mål är motiverat med tanke på resultaten från bakgrunds- och SWOT-analyserna. Det ligger också i linje med EU 2020-målen om smart, hållbar och socialt inkluderade tillväxt liksom relevanta delar av Kommissionens positionspapper rörande Finland och Åland. De är också på ett tydligt sätt kopplade till några av de viktigaste programspecifika målen för den Europeiska havs- och fiskerifonden. Strategin att koncentrera programresurserna till ett antal konkreta åtgärder knutna till 13 av de 17 för programmet på förhand av förordningen givna satsningsområdena i syfte att säkerställa en ekonomiskt positivt samt socialt och miljömässigt hållbar utveckling av fiskersektorn möter inga invändningar från utvärderarna. Målen och åtgärderna inom ramen för satsningen på lokalt ledd glesbygdsutveckling kopplade till havs- och fiskerinäringens behov tas också upp på ett föredömligt sätt. Programförslaget uppfyller därmed kraven på en fungerande interventionslogik.

De föreslagna åtgärderna

Den mer detaljerade beskrivningen av de enskilda åtgärderna täcker som regel in den i regelverket avkrävda informationen. Genomgången omfattar en kort beskrivning av åtgärden i fråga - dess syfte och målgrupp, typ av sökande och genomförandeindikatorer. I beskrivningen ingår även finansiell information om kostnadsfördelningen mellan offentligt och privat stöd, samt – i en bilaga – mer detaljerad finansiell information på åtgärdsnivån. Enligt utvärderarens uppfattning uppfylls därmed regelverket gällande programmets åtgärdspecifikationer.

Förväntade resultat och indikatorer

De fysiska genomförandeindikatorerna – programmets ”utfallsindikatorer” - är redovisade i enlighet med Kommissionens anvisningar och programmets förutsättningar. Indikatorerna gällande resultaten – resultatindikatorerna - av de samlade satsningarna och åtgärderna inom de strategiskt valda satsnings- och målområdena är tydligt angivna, och även möjliga att använda ur datatillgänglighetssynpunkt. Målvärdena är satta till 2023, alltså några år efter avslutat program, vilket är fullt rimligt med tanke på bedömningen av

programmets mer långsiktiga effekter. Här finns även kvantifierade delmål – ”milstonetargets” – satta vid halva programgenomförandetiden (2018), också det helt i enlighet med gällande programregelverk. *På samma sätt som påtalats ovan om programmets base-line/kontextindikatorer anser dock utvärderarna att resultatuppföljningen i högre grad än vad som nu är fallet kulle kunna omfatta indikatorer på utvecklingen av vattenmiljön och fiskebestånden, liksom – om möjligt – även någon indikator på de regionala och socio-ekonomiska effekterna av programmets investeringar i lokalt ledd glesbygdsutveckling.*

Finansiell resursfördelning

Den planerade fördelningen mellan programmets olika huvudprioriteter ser rimlig ut, inklusive avsättningen för det tekniska stödet. Dess finansiella profil med fokus på näringsutveckling och konkurrenskraft (prioritet 1 och 2) är förståelig med tanke på de åländska behoven samt programmets småskalighet. *Mot bakgrund av Unionens starka betoning av de övergripande miljömålen är det dock viktigt att de möjligheter till stöd för investeringar i hållbart resursutnyttjande och förbättrad miljöteknik som finns inom ramen för programmets näringsutvecklande delar utnyttjas på bästa möjliga sätt.*

Enligt utvärderarnas uppfattning skulle programredovisningen vinna på någon form av indikation på storleken på de privata medel som förväntas kunna tillföras programgenomförandet.

EU 2020 och Kommissionens positionspapper

Det åländska programupplägget ligger väl i linje med Unionens övergripande mål och strategier för perioden fram till 2020. Det stämmer också rimligt väl överens med de påpekanden och önskemål som framförs om fiskerisektorn i Kommissionens positionspapper rörande Åland.

Förhandsvillkor

Programbestämmelserna förutsätter att de obligatoriska förhandsvillkoren tas upp och att de programansvariga även redogör för huruvida de faktiskt är uppfyllda, något som saknas i nu föreliggande programutkast. *Utvärderarna förutsätter att detta finns med som ett särskilt avsnitt eller kapitel i den slutliga versionen av programmet.*

Horisontell samordning och synergi

Programmet innehåller den nödvändiga genomgången av komplementaritet och samverkan med andra EU-program och insatser under de kommande åren. *Avsnittet där samverkan med det åländska LBU-programmet tas upp skulle dock vinna på en tydligare beskrivning av kopplingarna mellan de två programmens i praktiken gemensamma LEADER-delar. Informationen om användningen av statstöd från andra EU-relaterade program är väl knapphändig och bör om möjligt förtydligas. En genomgång av programmets förhållande till de unionsövergripande horisontella målen saknas också, och bör därför tillföras den slutliga versionen av programmet.*

Programgenomförande och uppföljning

Med hänsyn till de ansvarsbegränsningar som integrationen i det finländska Havs- och fiskeriprogrammet de facto innebär, så uppfyller den åländska genomförandeorganisationen de krav som regelverket för Unionens EHFF-satsningar under programperioden 2014-20 förutsätter.

2. Introduktion

Den här rapporten innehåller en förhandsutvärdering, en s.k. ex ante-bedömning, av den Europeiska havs- och fiskerifondens program för Åland 2014 – 2020. Av Kommissionens olika instruktioner inför förhandsutvärderingen av strukturfondsprogrammen för perioden 2014-2020¹ framgår att man eftersträvar ett aktivt och fortlöpande samarbete mellan förhandsutvärderarna och de programansvariga för att säkra bästa möjliga kvalitet på de slutliga programmen. Detta är i och för sig inget nytt, samma önskemål om aktiv samverkan mellan utvärderarna och programförfattarna framhölls även inför den förra programperioden (2007 – 2013). Inför den kommande, nu aktuella, programperioden har Kommissionen i sina anvisningar ytterligare skärpt och lagt ökad vikt på behovet av fortlöpande samverkan mellan utvärderarna och de programansvariga, där de förstnämnda nu förväntas ge fortlöpande kommentarer och instruktioner till de senare under hela den process som föregår det slutligt godkända operativa programmet.

2.1 Evalueringsprocessen

Den pro-aktiva rollen i framtagningen av de åländska programmen har också – så långt det varit möjligt inom ramarna för projektbudgeten – följts av utvärderargruppen. Eftersom det åländska Havs- och fiskerifondensprogrammet (EHFF-programmet) bygger på resultatet av två separata programgruppers arbete, en arbetsgrupp med fokus på EHFF's kärnområden och en med fokus på socio-ekonomisk utveckling inom landbygdens kustområden, så har rollen som processtöd och "bollplank" tagit rätt mycket tid i anspråk. Hårtill kommer att utvärderingsarbetet även omfattat ytterligare ett antal arbetsgrupper med ansvar för utformningen av de åländska program som skall finansieras av jordbruksfonden, av socialfonden samt av regionalfonden.²

Under arbetets gång har utvärderarna haft ett "kick-off-möte" med samtliga arbetsgrupper närvarande, åtta enskilda möten med de berörda arbetsgrupperna samt ett gemensamt seminarium med arbetsgrupperna om deras utkast till upplägg av programmens interventionslogik. Utvärderarna levererade skriftliga kommentarer och förslag gällande främst interventionslogiken till processen med arbetsgrupperna (se bilagan i slutet av rapporten).

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

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

2.2 Tidtabell och fördröjningar

De övergripande besluten om programmen på EU-nivån, och därmed den slutliga utformningen av regelverk och budget har i flera fall dragit ut på tiden, vilket gjort att de slutliga versionerna av de åländska strukturfondsprogrammen med vidhängande ex ante/MKB-utvärderingar har måst skjutas fram till början av 2014. Detta gäller särskilt för den Europeiska havs- och fiskerifonden där de slutliga beskedet från Bryssel om programmets utformning och finansiella ramar togs så sent som i juni 2014.

Härtill kommer att det åländska havs- och fiskeriprogrammet – till skillnad från periodens övriga åländska EU-program – skall ingå som en integrerad del i motsvarande finländska program,³ något som gjort att behandlingen av det åländska programmet tvingats följa det finska programmets (betydligt mer fördröjda) tidtabell. Detta har sammantaget medfört att det slutliga EHFF-programutkast som utvärderarna har att arbeta med och bedöma inte blivit tillgängligt förrän den 3 november 2014.

Arbetet med föreliggande ex ante-rapport påbörjades trots dessa fördröjningar i början av innevarande år utgående från en preliminär och ofullständig första version av det åländska programmet (daterad strax före julhelgen 2013), något som även inkluderade en ny diskussionsrunda med de programansvariga utöver den som fördes med samtliga programarbetsgrupper kring och efter årsskiftet 2012/13 (vilken redovisas i rapportens bilaga).

Förutom utväxling av olika skriftliga utkast och kommentarer träffades härvid utvärderaren och den ansvarige programförfattaren vid tre olika tillfällen för konkreta diskussioner om programmets utformning. Utvärderarna inkom redan i detta skede (våren 2014) med en del skriftliga kommentarer och önskemål om förbättringar, vilka i allt väsentligt var åtgärdade i den mer slutliga version av programutkastet som inkom till utvärderarna i början av november 2014.

2.3 Programmets integration i det finländska Havs- och fiskeriprogrammet

Som redan påpekats ovan skall det åländska programmet ingå som en integrerad del i det finländska EHFF-programmet. Men eftersom Åland har lagstiftningsbehörighet i frågor om fiske, styrning av fiskerinäringen samt natur- och miljövård måste Finland samråda med Åland om programmets innehåll. Landskapsregering ansvarar också för den åländska delen av programmets förvaltning och verkställighet.

Beträffande själva sakinnehållet i programmet så avviker den åländska profilen i viss mån från den finländska. Med beaktande av näringens struktur och omfattning är det enligt de programansvarigas uppfattning inte meningsfullt för Åland att separat genomföra och finansiera den del av EHFF-programmet som gäller kontroll och övervakning. Beträffande datainsamling så sköts denna genom ett flerårigt

³ Orsaken till detta är att gällande bestämmelser inte medger mer än ett EHFF-program per medlemsstat.

nationellt datainsamlingsprogram. Lagringsstödet är inte heller aktuellt för Åland.

En konsekvens av integrationen av det åländska programmet i det finländska dito, är att de delar av evalueringen som gäller de ansvarsområden som handhas av de nationella myndigheterna inom ramen för det finska programmet faller i princip bort. Granskningen sker här istället inom ramen för den finska ex anterevalueringen. Det här betyder att föreliggande evaluering av de specifikt åländska delarna av programmet inte omfattar följande utvärderingsteman:

- Delar av programuppföljningen, övervakningskommitté etc
- Partnerskapsöverenskommelsen
- Resultatreserven
- Data och (fiskeri-)kontroll

3. Presentationen av bakomliggande arbetsprocess och ex ante

I inledningskapitlet till de programansvarigas utkast till Havs- och fiskeriprogrammet för Åland redovisas sammansättningen av det partnerskap som involverats i framtagningen av underlagsmaterialet liksom även processen bakom och upplägget av arbetet med att ta fram det färdiga programmet. Ett särskilt avsnitt om utvärderingsprocessen med en sammanfattning av utvärderarnas påpekanden och förslag (våren 2014) är även medtaget i programtexten.

Utvärderarens kommentar

Redovisningen fyller sin roll som introduktion till och beskrivning av arbetet bakom och intressenterna i framtagningen av programmet. En redovisning av utvärderarnas roll i arbetsprocessen samt deras påpekanden och förslag till förbättringar finns också med. De programansvariga redovisar på ett föredömligt tydligt sätt på vilket sätt man tagit hänsyn till utvärderarens förbättringsförslag i utformningen av programmet.

4. Programområdesdiagnos: Nulägesdata och SWOT-analyser

Genom att analysera rådande biologiska, vattenkvalitetsmässiga, ekonomiska och sociala förhållanden kan problem och möjligheter samt relativa styrkor och svagheter identifieras och läggas till grund för utformningen av Havs- och fiskeriprogrammets målstruktur, genomförandestrategi, åtgärder och resursallokering.

Idealet är att det finns en tydlig koppling mellan beskrivningen av nuläge och framtidspotential samt de problem och utvecklingsmöjligheter som programmet skall arbeta med. Det är de insatser som – realistiskt sett – kan åstadkomma största möjliga nytta som bör genomföras med hjälp av medfinansiering från programmet.

Att identifiera inom vilka områden de mest angelägna behoven finns är bakgrundsanalysens och SWOT-genomgångens huvudsakliga uppdrag och syfte.

Inför den kommande programperioden (2014-2020) har Ålands regering valt att ta fram en samlad bakgrundsbeskrivning och analys att användas som underlag och utgångspunkt för samtliga den kommande programperiodens strukturfondsprogram, inklusive det i denna ex ante-rapport behandlade Havs- och fiskerifondsprogrammet.

4.1 Bakgrundsanalys

Den av landskapsregeringen gjorda bakgrundsanalysen⁴ omfattar närmare 130 sidor och täcker samhällsutvecklingen under de senaste decennierna inom samtliga områden och sektorer som berörs av de operativa programmen. Den socioekonomiska nulägesbeskrivningen har också använts som utgångspunkt i SWOT- och behovsanalysen i det här aktuella programmet.

Efter en kortfattad genomgång av processen bakom programarbetet inleds programmet med en sammanfattning av de för Havs- och fiskerifonden viktigaste delarna i den av Landskapsregeringen framtagna bakgrundsanalysen (programmets kapitel 2). Texten börjar här med en allmänt hållen redogörelse för den åländska fiskerinäringen inklusive beredning och handel. Därefter följer fördjupade analyser av vattenbruket, yrkes- och binäringsfisket (inkl. fiskevård och de ekonomiskt viktigaste fisksorterna) samt fisketurismen. Bakgrundsanalysen avslutas med en sektion om den åländska vattenmiljön med avseende på belastningskällor och vattenkvalitet.

Utvärderarens kommentar

Den av regeringen framtagna bakgrundsanalysen är inte bara heltäckande, dess kvalitet och informationsvärde är också genomgående högt. Den bygger på tillgänglig statistik och erbjuder ett fullgott underlag och en bra utgångspunkt för programmets SWOT:ar och analys av de behov vilka de av Unionen delfinansierade insatserna avser bidra till att uppfylla. I programmet har man på ett föredömligt sätt sammanfattat, i flera fall även fördjupat och uppdaterat, de viktigaste delarna av bakgrundsanalysen, inkl. programmets koppling till skyddsvärda områden enligt EU:s vattendirektiv samt berörda åländska Natura 2000-områden.

4.2 Base-line data

Utgående från bakgrundsanalysen presenteras därefter i kapitel 3 ett urval av de base-line data i form av s.k. *kontextindikatorer* som man skall användas vid programuppföljningen. Det handlar här om de grunddata som skall beskriva utgångsläget inom programområdet (och fiskerisektorn), och som därmed också skall utgöra basen för den framtida utvärderingen av programmets mer långsiktiga

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

och samlade effekter. Enligt Kommissionens anvisningar skall också de för programgenomförandet och dess utvärdering så viktiga (och med kvantitativa målvärden försedda) *resultatindikatorerna* så långt som möjligt sammanfalla med valda kontextindikatorerna.⁵

Utvärderarens kommentar

De kontextindikatorer med programrelevanta base-line data att användas som underlag för att mäta de mer långsiktiga "utvecklingseffekterna" av de kommande insatserna är i allmänhet väl funna och fungerar även ur datatillgänglighetssynpunkt. Indikatorerna avspeglar i huvudsak de ekonomiska utgångsvärdena för havs- och fiskerinäringarna, medan utgångsvärdena för miljömålen är rätt snävt avgränsade till fiskodlingens kväve- och fosforutsläpp. Man kunde därför med fördel komplettera utgångsvärdena med något eller några mått på vattenkvaliteten och biosystemet i form av relevanta värden för bottenfauna, syrehalter och likande.

När det gäller det konventionella fisket så bör kompletterande indikatorer för hållbart fiske (hållbara bestånd av kommersiella arter) också kunna övervägas.

Beträffande den del av programmet som gäller utvecklingen av kust- och skärgårdsområdets ekonomi och sysselsättning, så tillför med ett undantag (antal fiskare) de valda indikatorerna inte särskilt mycket (kustlinjens längd, landyta och kustvattenyta), och bör därför om möjligt kompletteras med/ersättas av någon ytterligare indikator av social och ekonomisk karaktär, t ex antal företag och arbetsplatser i glesbygds- och skärgårdsregionen.

4.3 Programmets SWOT-analyser

SWOT-analysen syftar till att peka ut programområdets starka och svaga sidor – här med särskilt fokus på Havs- och fiskerifondens ansvarsområden – och de möjligheter och hot man kan se inför framtiden.

Mot bakgrund av den gjorda nulägesbeskrivningen skall man identifiera programregionens styrkor (strengths) vilka kan utnyttjas för att främja utvecklingen av ett innovativt, konkurrenskraftigt och miljömässigt hållbart fiske och vattenbruk samt en positiv socio-ekonomisk utveckling; regionens svagheter (weaknesses) som programmet skall medverka till att överkomma; möjligheter (opportunities) som skall utnyttjas och hot (threats) vilka bör beaktas i utvecklingsarbetet.

Resultaten från de gjorda SWOT-analyserna skall därefter användas för att identifiera de behov inom programområdet som i sin tur bildar utgångspunkten för valet av mål, genomförandestrategier och konkreta (finansiella) insatser.

Enligt det förslag till förordning för Havs- och fiskerifonden som programförfattarna utgått från, skall de kommande nya programmen omfatta separata SWOT-analyser för de *Unionsprioriteringar* som används i det aktuella

⁵ Draft template and guidelines on the content of EMFF operational programme 2014-2021. Version of 26.02.2013, fotnot 2, s. 12. Jfr även den i mars 2014 uppdaterade versionen av detta dokument.

programmet. De på unionsnivå specificerade prioriteringarna för Havs- och fiskerifonden under den kommande programperioden är:

1. Främjande av ett hållbart och resurseffektivt fiske och vattenbruk inklusive till det relaterad förädling
2. Främjande av ett innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske och vattenbruk inklusive till det relaterad förädling
3. Datainsamling och kontroll (främjande av den gemensamma fiskeripolitiken)
4. Ökning av sysselsättningen och den territoriella sammanhållningen
5. Främja saluföring och beredning
6. Främjande av genomförandet av den integrerade havspolitik

Enligt gällande EHFF-förordning skall de programansvariga göra en SWOT-analys för samtliga de Unionsprioriteringar som det aktuella programmet omfattar. I det åländska fallet betyder detta att en SWOT bör göras på samtliga prioriteringar förutom nr 3 gällande datainsamling och kontroll, något som kommer att skötas nationellt inom ramen för det finska programmet (jfr avsnitt 2.3).

Som ett underlag för det åländska programförslaget (kap 4.1 - 4.5) har man genomfört fem separata SWOT-analyser. Den första gäller främjandet av en ett hållbart och resurseffektivt fiske (Unionsprioritering 1); den andra främjandet av ett innovativt, kunskapsbaserat och konkurrenskraftigt vattenbruk (Unionsprioritering 2); den tredje gäller främjandet av en hållbar ekonomisk och social utveckling av fiskeberoende regioner (Unionsprioritering 4), den fjärde handlar om saluföring och vidareförädling (Unionsprioritering 5), och den sista och femte om implementeringen av en integrerad vatten- och havspolitik (Unionsprioritering 6).

De separat genomförda SWOT-analyserna följs av ett sammanfattande textavsnitt (kap. 4.6) som lyfter fram den samlade bilden vad gäller den åländska fiskerisektorn och dess framtida hot och utvecklingsmöjligheter.

Utvärderarens kommentar

De olika SWOT-genomgångarna är rimligt väl förankrade i den socioekonomiska bakgrundsanalysen och ger en god beskrivning av fiskerisektorns utvecklingsproblem, förutsättningar och framtida möjligheter. Den sammanfattande, mer övergripande, SWOT-genomgången ger också i allt väsentligt en god bild av dagsläge och problem inom den åländska vattenbruks- och fiskerisektorn. Ett undantag är här behandlingen av kustområdes- och glesbygdsproblematiken (Unionsprioritering 4) som är rätt så knapphändig och därför skulle kunna utvecklas en del.

5. Behovsanalysen

Utgående från de samlade slutsatserna och resultaten av SWOT-analyserna (samt

erfarenheter och lärdomar från föregående programperiod) identifieras i programförslaget femte kapitel ett antal prioriterade behov av utvecklingsinsatser inom fiskesektorn. De identifierade behoven sorteras och presenteras i programförslaget utgående från de olika Unionsprioriteringar som också bildat utgångspunkt för programmets olika SWOT-analyser (avsnitt 5.1).

Identifieringen av de viktigaste utvecklingsbehoven inom de fem valda Unionsprioriteringarna åtföljs av en genomgång av de specifika behov och restriktioner som gäller för programimplementeringen med tanke på arbetsmarknadsförutsättningarna, miljö- och klimatmålen samt behoven av innovation och förnyelse inom fiskerisektorn (avsnitt 5.2).

Utvärderarens kommentar

Behovsanalysen är väl genomförd och har en god förankring i vad som framkommer i de ovan diskuterade SWOT-analyserna. Kopplingen till de olika unionsprioriteringarna gör att behoven också går att knyta till de strategier och konkreta åtgärder som finns med de i anvisningarna från Bryssel på förhand givna prioriteringarna och målen på Unionsnivån.

6. Övergripande mål och genomföranderstrategier

En av förhandsutvärderingens viktigaste uppgifter är att granska om det finns en "röd tråd" från den regionala analysen, via SWOT:en/ar 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 de programansvariga och vid seminariet med arbetsgrupperna med fokus på interventionslogiken (jfr bilagan) har utvärderarna presenterat hur en målstrategi-medel hierarki borde se ut med konsistent struktur och utvärderingsbara mål som ger ett stöd för strategiskt genomtänkta prioriteringar. Det bör alltså finnas ett sammanhang mellan målen och de aktiviteter som avses få ekonomiskt stöd från programmet. En annan viktig sak är att målen för programområdet måste överensstämma med programperiodens övergripande EU-mål inklusive olika typer av för programmet relevanta horisontella mål och förhandsvillkor.⁶

Det övergripande målet för det åländska Havs- och fiskeriprogrammet under perioden 2014-2020 är att det skall bidra till att göra fiskerinäringen (inkl. vattenbruk och förädling m.m.) långsiktigt livskraftig, ekonomiskt lönsam samt ekologiskt och socialt hållbar (inkl. bevarande av fiskebestånd, vattenmiljöer och ekosystem). I målsättningen ingår även att säkra att fiskerinäringen även framleds skall kunna tillhandahålla närproducerade råvara och livsmedel av hög kvalitet.

Den huvudsakliga strategin för att uppnå dessa mål är att stödja insatser som

⁶ Programmets överensstämmelse med av Unionen givna horisontella mål, förhandsvillkor och komplementeritet med andra program behandlas återkommer vi till lite senare i utvärderingsrapporten (kapitel 10 och 11).

förbättrar förutsättningarna för hållbar, ökad primärproduktion och ett innovativt nytänkande i hela värdekedjan. Detta sker genom en koncentrerad satsning på 13 olika insatsområden fördelade på fem olika temaområden - vilka i sin tur knyter an till de i programmet aktuella Unionsprioriteringarna - nämligen: (1) fiske, (2) vattenbruk, (3) sysselsättning och territoriell utveckling, (4) saluföring och beredning samt (5) havspolitik. De 13 strategiska satsningsområdena är valda utgående från de 17 stycken i förordningen anvisade "specifika målområdena" för havs- och fiskerifondens satsningar.

Programmets strategiska satsningsområden fördelade på de fem övergripande temaområdena är som följer:

(1) Fiske

- Minskning av fiskets inverkan på havsmiljön, bland annat genom att oönskade fångster så långt möjligt undviks och minskas
- Skydd och återställande av den biologiska mångfalden i vattenmiljöer och de akvatiska ekosystemen
- Bättre konkurrenskraft och lönsamhet för företagen inom fisket, bland annat för det småskaliga kustfisket, och förbättring av säkerhets- och arbetsförhållanden
- Tillhandahållande av stöd för att stärka teknisk utveckling och innovation, inbegripet ökad energieffektivitet och kunskapsöverföring

(2) Vattenbruk

- Tillhandahållande av stöd till stärkt teknisk utveckling, innovation och kunskapsöverföring
- Stärkt konkurrenskraft och större lönsamhet för vattenbruket inbegripet förbättrad säkerhet och arbetsförhållanden, särskilt för små och medelstora företag
- Skydd och återställande av den biologiska mångfalden i vattenmiljöer samt förbättring av de ekosystem som är anslutna till vattenbruket samt främjande av ett resurseffektivt vattenbruk
- Främjande av ett vattenbruk som kan säkerställa en hög nivå av miljöskydd, främjande av djurhälsa och välbefinnande samt folkhälsan och allmän säkerhet
- Utveckling av yrkesutbildning, nya yrkeskunskaper och livslångt lärande

(3) Sysselsättning och territoriell utveckling

- Främjande av ekonomisk tillväxt, social delaktighet, skapande av sysselsättning och stöd till anställbarhet och arbetskraftsrörlighet i de kust- och inlandssamhållen som är beroende av fiske och vattenbruk, inbegripet diversifiering av verksamheten inom fisket och till andra sektorer inom den marina ekonomin

(4) Saluföring och beredning

- En bättre organisation av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter
- Stimulering av investeringar inom berednings- och saluföringssektorerna

(5) Havspolitik

- Främja implementeringen av den integrerade havspolitiken

De programansvariga beskriver därefter på ett mer samlat sätt hur satsningarna inom de olika områdena är avsedda att samverka med varandra, och hur de därmed bör kunna bidra till programmets olika mer övergripande mål. Man redovisar även i ett särskilt avsnitt (4.3) på motsvarande sätt för de ömsesidiga sambanden mellan satsningarna på lokalt ledd utveckling av den kustnära glesbygden.

Utvärderarens kommentar

Programmets övergripande mål är motiverat med tanke på resultaten från bakgrunds- och SWOT-analyserna. Det ligger också i linje med de övergripande EU 2020-målen om smart, hållbar och socialt inkluderade tillväxt liksom relevanta delar av Kommissionens positionspapper rörande Finland och Åland. De är också på ett tydligt sätt kopplade till några av de viktigaste programspecifika målen för den Europeiska havs- och fiskerifonden.

Strategin att koncentrera programresurserna till ett antal konkreta åtgärder knutna till 13 av de 17 för programmet på förhand av förordningen givna – mer specifika – satsningsområdena i syfte att säkerställa en ekonomiskt positivt samt socialt och miljömässigt hållbar utveckling av fiskersektorn är rätt tänkt och möter därför inga invändningar från utvärderarna. Målen och åtgärderna inom ramen för satsningen på lokalt ledd glesbygdsutveckling kopplade till havs- och fiskerinäringens behov tas också upp på ett föredömligt sätt. Programförslaget uppfyller därmed kraven på väl fungerande interventionslogik.

7. Konkreta åtgärder

Programmet omfattar 20 konkreta åtgärder, samtliga tydligt knutna till de i programmet använda Unionsprioriteringarna samt de ovan presenterade satsningsområdena. Ytterligare en mer generellt formulerad satsning med större flexibilitet i utformningen anges också. Det handlar här om satsningen på lokalt

ledd utveckling inom ramen för LEADER-metoden (Unionsprioritering 4). För samtliga föreslagna åtgärder anges den artikel i förordningen som satsningen i fråga stödjer sig på. I beskrivningen av vardera av de olika satsningarna framgår åtgärdens syfte, målgrupp och stödberättigade, fördelningen (ca %) mellan offentliga och privata pengar i de stödda projekten samt viken typ av indikator som skall användas. För LEADER-satsningarna tillkommer även särskilt redovisade stöd- och projekturvalskriterier.

Utvärderarens kommentar

Den mer detaljerade beskrivningen av de enskilda åtgärderna täcker som regel in den i regelverket avkrävda informationen om de föreslagna åtgärderna. Redovisningen omfattar en kort beskrivning av åtgärden i fråga; dess syfte och målgrupp, typ av sökande och genomförandeindikatorer. I beskrivningen ingår även finansiell information om kostnadsfördelningen mellan offentligt och privat stöd samt – i en bilaga – en mer detaljerad finansiell information på åtgärdsnivån. Enligt utvärderarens uppfattning uppfylls därmed regelverket gällande programmets åtgärdspecifikationer.

8. Förväntade resultat och indikatorer

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

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

- Indikatorer som visar att programmet som helhet genomförs såsom det är tänkt (t ex genom uppnådda på förhand definierade delresultat i genomförandet av programmet; "milestone-targets" och "performance indikatorer")
- Fysiska indikatorer som påvisar genomförandet av enskilda satsningar och projekt ("input indicators"; t ex antal genomförda projekt, antal deltagare i en kurs)

⁷ Se t ex "Getting the most from your RDP: Guidelines for the *ex ante* evaluations of 2014-2020 RDPs", European Commission, Agricultural and Rural Development, August 2012; "Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund" European Commission, January 2013.

- Indikatorer som påvisar de direkta resultaten av de genomförda konkreta satsningarna ("output indicators"; t ex antal nya eller säkrade arbetsplatser efter genomförd investering, ökade bestånd av hotad fisk)
- Och slutligen de kanske allra viktigaste indikatorerna, nämligen de som visar på de långsiktiga effekterna av insatserna inom programområdet, alltså programmets grad av måluppfyllelse ("resultindicators"; t ex ökat nyföretagande, förbättrad konkurrenskraft inom fiskenäringen, minskad miljöbelastning av vattnen etc).⁸

Härtill kommer de s.k. finansiella indikatorerna vilka redogör för fördelning och användning och fördelning av programmets medel.

I det åländska Havs- och fiskerifondsprogrammet används – förutom de *finansiella* fördelningsindikatorerna samt de *kontextindikatorer* med base-line data som skall användas som utgångspunkt för redovisningen av programresultaten - främst två typer av indikatorer:

- *Fysiska genomförandeindikatorer* (i programmet kallade "utfallsindikatorer") som skall säkerställa att de enskilda åtgärderna genomförs enligt planerna
- *Resultatindikatorer* som är knutna till de fem specifika målen/satsningsområden för programmet och dess olika delar. Dessa skall med andra ord att mäta i vilken grad de av EU (del-)finansierade insatserna faktiskt bidrar till att uppnå de fastsatta programmålen, alltså även vad som ovan benämns "impact" eller "target indicators", och därmed indirekt även de berörda mer övergripande Unionsprioriteringarna.

Utvärderarens kommentar

De fysiska **genomförandeindikatorerna** – programmets "utfallsindikatorer" - är redovisade i enlighet med Kommissionens anvisningar och programmets förutsättningar. Indikatorerna gällande resultaten – **resultatindikatorerna** – av de samlade satsningarna och åtgärderna inom de strategiskt valda satsnings- och målområdena är tydligt angivna, och även möjliga att använda ur datatillgänglighetssynpunkt. Målvärdena är satta till 2023, alltså några år efter avslutat program, något som är fullt rimligt med tanke på bedömningen av programmets mer långsiktiga effekter. Här finns även kvantifierade delmål – "milstonetargets" – satta vid halva programgenomförandetiden (2018), också det helt i enlighet med gällande programregelverk.

På samma sätt som påtalats ovan om programmets base-line/kontextindikatorer anser dock utvärderarna att resultatuppföljningen i högre grad än vad som nu är fallet kulle kunna omfatta indikatorer på utvecklingen av vattenmiljön och fiskebestånden, liksom – om möjligt

⁸ Observera här att termen "impact" i detta sammanhang är reserverad för den del förändringen i resultatindikatorerna som på ett trovärdigt sätt kan kopplas till programmets genomförande och inte andra programexterna faktorer som t ex konjunkturutvecklingen (Jfr "Guidance Document on Monitoring and Evaluation. The Programming Period 2014-2012" European Commission, April 2013.

– även någon indikator på de regionala och socio-ekonomiska effekterna av programmets investeringar i lokalt ledd glesbygdsutveckling.

9. Indikativ fördelning av de finansiella resurserna 2014 - 2020

I programutkastet konstateras att det fortfarande inte finns något formellt beslut om den åländska andelen av de medel som EU-kommissionen beslutat om för medlemsstaten Finland (inkl. Åland). Den ofördelade EHFF-tilldelningen till Finland/Åland uppgår till 74 miljoner EUR. Långt gångna diskussioner mellan behöriga myndigheter i Finland och de programansvariga på Åland indikerar dock mer rätt stor säkerhet en åländsk andel på 8,62 procent av de delar av det finska programmet där man bidrar med egen verksamhet (Unionsprioritering 1, 2, 4, 5 och 6). För dessa delar finns 43,85 miljoner avsatta, något som skulle innebära att det åländska programmet tilldelas 3,78 miljoner EUR i EHFF-medel. Härtill kommer en nationell åländsk medfinansiering som är beräknad till 3,53 miljoner EUR. Den under hela programperioden samlade – offentligt finansierade – programomslutningen kan därmed uppskattas till 7,31 miljoner EUR.

I programmet ingår även medel för *tekniskt stöd* på 0,2 miljoner, motsvarande knappa 3 % av den samlade offentliga finansieringen. I flera av de planerade åtgärderna förutsätts även i varierande grad en privat finansieringsinsats. Någon närmare uppskattning av storleken på programmets *privata finansieringdel* finns dock inte, vare sig på åtgärds- eller programnivån.

Den indikativa finansieringsplanen för programmet är *per Unionsprioritering* följande:

Prioritering 1 (fiske):	1,99 milj. EUR (27 %)
Prioritering 2 (vattenbruk)	3,37 milj. EUR (46 %)
Prioritering 4 (lokal utveckling)	0,65 milj. EUR (9 %)
Prioritering 5 (saluföring/beredning)	0,59 milj. EUR (8 %)
Prioritering 6 (havspolitik)	0,51 milj. EUR (7 %)
Tvärgående (tekniskt stöd)	0,20 milj. EUR (3 %)

Total offentlig (EU+LR) finansiering 7,31 milj. EUR (100 %)

En indikativ fördelning av de tillgängliga offentliga programresurserna finns framtagen på åtgärdsnivån. Programmet innehåller även en finansieringsplan gällande för hela perioden 2014-2020 som visar de budgeterade utgifterna fördelade per år.

Resultatreservens storlek tas inte upp i programmet eftersom denna ingår i denna handhas inom ramen för det övergripande finska EHFF-programmet (jfr avsnitt 2.3).

Utvärderarens kommentar

Den planerade fördelningen mellan programmets olika huvudprioriteter ser rimlig ut, inklusive avsättningen för det tekniska stödet. Dess finansiella profil med fokus på näringsutveckling och konkurrenskraft (prioritet 1 och 2) är förståelig med tanke på de åländska behoven samt programmets småskalighet. Mot bakgrund av Unionens starka betoning av de övergripande miljömålen är det dock viktigt att de möjligheter till stöd för investeringar i hållbart resursutnyttjande och förbättrad miljöteknik som även finns inom ramen för programmets näringsutvecklande delar utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Enligt utvärderarnas uppfattning skulle programredovisningen vinna på någon form av indikation på storleken på de privata medel som förväntas kunna tillföras programgenomförandet.

10. EU 2020-strategin och Kommissionens positionspapper för Åland

I programutkastet finns en kort redogörelse för EU's övergripande tillväxtmål (smart, hållbar, för alla) och de elva tematiska satsningsområden/teman för Unionens samlade strukturfonssatsningar som skall leda fram till dessa mål (kap. 8). Man redovisar vidare vilka av dessa 11 tematiska mål som Havs- och fiskeriprogrammen, inklusive det åländska, skall främja. Programförfattarna tar där också upp och redogör för skrivningarna och önskemålen på de åländska programmen i Kommissionens särskilda positionspapper rörande Åland. Man redogör därefter kortfattat för hur det åländska programmet övergripande mål och interventionslogik bidrar till de Europaövergripande EU 2020-målen samtidigt som programinsatserna även ligger i linje med Kommissionens mer konkreta positionspapper rörande Åland, och då särskilt fiskerisektorn.

Utvärderarens kommentar

Det åländska programupplägget ligger väl i linje med Unionens övergripande mål och strategier för perioden fram till 2020. Det stämmer också rimligt väl överens med de påpekanden och önskemål som framförs om fiskerisektorn i Kommissionens positionspapper rörande Åland.

11. Förhandsvillkor, horisontell samordning och synergi

Programmet skall enligt bestämmelserna uppfylla – liksom även redogöra för hur detta uppfyllande skall ske – av vissa programspecifika *förhandsvillkor* och *horisontella mål*. Programmet bör även klargöra hur det relaterar till och samverkar med *andra relevanta EU-program* och initiativ.

11.1 Programmets förhandsvillkor

Huruvida förhandsvillkoren (jämförhetsplan, lag om upphandling etc) är uppfyllda eller ej finns inte med i den text som inlämnats till utvärderarna. Enligt muntlig uppgift från de programansvariga är detta dock något som man kommer att åtgärda i den slutliga programversionen.

Utvärderarens kommentar

Programbestämmelserna förutsätter att de obligatoriska förhandsvillkoren tas upp och att de programansvariga även redogör för huruvida de faktiskt är uppfyllda. Utvärderarna förutsätter att detta finns med som ett särskilt avsnitt eller kapitel i den slutliga versionen av programmet.

11.2 Horisontell synergi och extern samordning

Enligt fondbestämmelserna skall de europeiska strukturfondsprogrammen innehålla tydlig information och analys av programåtgärdernas *komplementaritet* och synergieffekter med andra angränsande program och politikområden. Information om hur *andra typer av statsstöd* eventuellt kommer att användas i anslutning till programmet bör också finnas med. Detta gäller även Unionens programövergripande *horisontella mål* om jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling.

Utvärderarens kommentar

Programmet innehåller den nödvändiga genomgången av komplementaritet och samverkan med andra EU-program och insatser under de kommande åren. Avsnittet där samverkan med det åländska LBU-programmet tas upp skulle dock vinna på en tydligare beskrivning av kopplingarna mellan de två programmens i praktiken gemensamma LEADER-delar. Informationen om användningen av statstöd från andra EU-relaterade program är väl knapphändig och bör om möjligt förtydligas. En genomgång av programmets förhållande till de unionsövergripande horisontella målen saknas och bör därför tillföras den slutliga versionen av programmet.

12. Genomförande och uppföljning

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

På grund av att det åländska programmet skall ingå som en integrerad del i det finländska EHFF-programmet, så faller en del av de övergripande

programgenomförande- och uppföljningskraven på de ansvariga riksmyndigheterna. Kraven på den åländska programorganisationen blir därmed i motsvarande grad mindre betungande. Åland ansvarar dock för den lokala genomförandeorganisationen, inklusive revision och administrativ kontroll.

I programtextens inledningskapitel redogörs i grova drag för upplägget liksom det avtal mellan behörig riksmyndighet och landskapsregeringen som upplägget förutsätter. I det avslutande kapitlet (10) redovisas också planen för de utvärderingsaktiviteter som skall genomföras under programperioden.

Utvärderarens kommentar

Med hänsyn till de ansvarsbegränsningar som integrationen i det finländska Havs- och fiskeriprogrammet de facto innebär, så uppfyller den åländska genomförandeorganisationen de krav som regelverket för Unionens EHFF-satsningar under programperioden 2014-20 förutsätter.

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

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

Bakgrunds- och baselineanalysen

(Socioekonomisk nulägesbeskrivning)

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

SWOTarna med behovsanalys, mål och strategier

(arbetsgruppernas texter)

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

Jordbruket och livsmedelskedjans konkurrenskraft och kunskapsöverföring

- Koppling till övergripande EU-mål för sektorn, dock ingen explicit koppling till något/några av unionens för samtliga program gemensamma 11 s.k. "tematiska mål" (tvärgående mål/tvärteman)
- Väl genomarbetad SWOT men inga explicita kopplingar till den socio-ekonomiska base-line analysen. Några spontana påpekanden:
 - Den "lokala marknaden" för livsmedelsprodukter tenderar att underskattas när den ses som en svaghet i SWOTen. Genom turist- och framför allt, färjeindustrin (ombordkonsumtion och försäljning) finns här en betydande potential.
 - "Småskalighetsproblemet" och vad detta kräver för åtgärder kunde tydliggöras och kopplas bättre programinsatserna gällande effektivitet och konkurrenskraft

- Ett i SWOTen viktigt påpekande ("svagheter") är att dagens arealstöd faktiskt har oönskade, negativa effekter: försvagade incitament till ökad produktivitet, stödets kapitalisering till alltför höga arrenden och markpriser. Vi saknar idéer om hur man i det nya programmet skulle kunna lindra dessa effekter. Är detta alls möjligt? Kan stödsystemet göras så att den sporrar att arrendera mark som ligger obrukad i flera år?
- OK framställningslogik (struktur) med "behovsuppföljning" av SWOTen och därefter strategi och övergripande mål samt till slut konkreta åtgärdsområden. Dock finns det nog möjligheter att förbättra och förddjupa kopplingen mellan SWOT-analysen och slutsatserna om behov och strategier, se våra reflexioner ovan!
- "Riskkapitalsatsningarna" som nämns kunde ges större utrymme och knyts tydligare till strategi/åtgärddelen (den nyligen offentliggjorda utredningen om detta bör kunna användas här!)
- Koppling till mål och insatser inom ramen för regional- och socialprogrammen kunde med fördel göras tydligare. Fundera på synergivärden som kan utvinnas!
- Det finns säkert här en hel del ytterst relevanta erfarenheter från tidigare program som bör kunna lyftas fram tidigare och arbetas in i behovs och åtgärdsanalysen

Möte med arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

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

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

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

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

Konstaterades att EU-kommissionen i realiteten på förhand bestämt de mål,

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

Mer konkreta förslag och kommentarer

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

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

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

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

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

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

Nytt möte med arbetsgruppen 12 februari 2013

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

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

Miljö- och klimatfrämjande åtgärder in om jord- och skogsbruk

- God koppling till de EU-övergripande prioriteringarna
- Referenser till och användning av erfarenheter från tidigare programperiod – t ex lågt deltagande i miljöåtgärder. Men var är analysen av konsekvenserna för upplägget av kommande program?
- Inga explicita referenser i SWOT-avsnitten till de delar av den socio-ekonomiska base-line analysen som programområdet närmast berör
- De två SWOTarna i stort OK. Observera dock att samma faktor inte bör finnas med i både styrkor och möjligheter resp. svagheter och hot. (faktorn "miljöintresserade jordbrukare" finns sålunda här med både i styrkor och möjligheter)
- Överbyråkratisering och en tungrodd administration av EUs jordbrukspolitik nämns som ett problem. Detta stämmer säkert. Detta uppfordrar dock till tankar och funderingar kring möjligheterna att inom ramen för gällande regelverk under den kommande programperioden åstadkomma en smidigare administration, något som saknas.
- Strategiavsnittet handlar inte om strategier som sådan, utan är snarare en beskrivning av föreslagna åtgärder. Det som kommer närmare en "strategidiskussion" är här istället de avsnitt som rubriceras "motiveringar" (som för övrigt är bra skrivet och argumenterat).

- Skogsbruket är mer eller mindre osynligt! Varför? Kunde man inte göra mer av detta i programmet och dess åtgärder, t ex vad gäller bioenergi och som deponi för växthusgaser?

Möte arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

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

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

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

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

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

Mer konkreta förslag och kommentarer

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

De två efterföljande **behovsanalyserna** kompletteras med lärdomar/erfarenheter från den förra programperioden samt på vilket sätt dessa bör beaktas i det nya programmet. På så sätt kompletteras analysen inför formuleringen av

programmålen och åtgärderna med input från den förra programperiodens "erfarenhetsbank". I behovsanalysen kan med fördel även ingå resonemang om behov som i och för sig finns och som framgår ur SWOTen, men som är bättre lämpade att åtgärda inom ramen för något av de övriga närliggande EU-programmen/fonderna och/eller andra nationella policyprogram och åtgärder.

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

De valda **åtgärderna** ser OK ut.

Arbetsgrupp 3/EFLU & EHFF-finansiering:

Kust- och landsbygdsutveckling

- Nära och bra koppling till och utnyttjande av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen i SWOTen
- Förhållande mellan mål, strategier ("strategins mål", vad är det?) och prioriteringar bör redas upp!
- Kopplingen mellan SWOTen och behovsanalysen och härav följande prioriteringar/strategier är i tunnaste laget!
- Rätt så olikartade faktorer bland de "möjligheter" i SWOTen som skall mynna ut i de konkreta åtgärderna, jfr t ex här "årstider" och "vackra platser" med "inflyttning av studerande" och "många småföretag"
- Tydlig koppling till de övergripande Unionsprioriteringar. Frågan kan dock ställas om hänvisningarna till EU:s tvärgående mål är de mest relevanta. Några av de övriga 11 tematiska målen känns väl så relevanta som de två som nämns (miljö/klimat & innovationer)
- Ingen diskussion kring kopplingarna till, och överlappningarna med, de närmast liggande övriga delarna av de åländska programmen. Betydande överlappning med bl a ESF-programmet.

Möte med hela gruppen den 25/1

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

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

Arbetsgrupp 4/EHF-finansiering:

Ett hållbart, konkurrenskraftigt, fiske och vattenbruk

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

Möte med arbetsgruppen den 22 januari 2013

Programmets kontext och positionering

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

Programupplägg och interventionslogik

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

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

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

SWOTen

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

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

Behovsanalysen

Den nuvarande listan över med "behov" omarbetas så att med varandra nära sammanhängande behov förs samma i en gemensam "behovskategori" som i sin tur kan motiveras utgående från SWOT-analysen. Här kan även eventuella lärdomar/erfarenheter från den förra programperioden gärna nämnas, och i så fall också kort redogöras för på vilket sätt dessa beaktas i det nya programmet. På så sätt kompletteras analysen inför formuleringen av programmålen och åtgärderna med input från den förra programperiodens "erfarenhetsbank". I behovsanalysen

kan med fördel även ingå resonemang om behov som i och för sig finns och som framgår ur SWOTen, men som är bättre lämpade att åtgärda inom ramen för något av de övriga närliggande EU-programmen/fonderna och/eller andra nationella policyprogram och åtgärder.

Formuleringen av programmålen

Programmålen bör göras lite tydligare och fokusera mera på de programspecifika målen, inte de mer övergripande LR eller EU-målen (de behandlas ju i inledningen). Gör då gärna också en tydligare hänvisning till behovsanalysen så att läsaren (och ni själva!) tydligare ser en koppling mellan denna och de mål ni ställer upp för vad som programmet vill åstadkomma.

Genomförandestrategi

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

Konkreta åtgärder

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

Arbetsgrupp 5/ERUF-finansiering:

Investeringar för tillväxt och sysselsättning

- Bra koppling till EU-övergripande mål och strategiska "tvärteman", inkl. hänvisning till kommissionens "positionsrapport" rörande Åland
- Bra upplägg med en tydlig sammanfattning av de behov som växer fram ur SWOTen och de prioriterade satsningsområden detta pekar fram emot.
- Tydlig struktur med avseende på övergripande programmål (vad vill man uppnå), programstrategi (vägen dit, metoden för att uppnå målen) och de konkreta satsningarna (för att genomföra strategin)

- Viktig hänvisning till den kommande utredningen om småföretagens kapitalförsörjningsbehov. Denna har nu kommit (dec 2012) och dess resultat bör till lämpliga delar inarbetas i programmets SWOT och behovsuppföljning
- SWOTen är ambitiös och fyllig men innehåller en del motsägelser och detaljproblem som bör tittas närmare på:
 - Stämmer inte att uppgifter för examina avlagda utanför Åland helt saknas. Däremot stämmer det att de är bristfälliga ("svagheter")
 - Tveksamt påstående att skärgårdsfärjorna är hela Ålands livsnerv ("styrkor")
 - Det är en motsägelse att på ett ställe ("svagheter") påpeka att avsaknaden av behörigheten över beskattningen leder till problem med en till de åländska näringsbehoven dåligt anpassad beskattning, samtidigt som man ("möjligheter") lyfter fram att Åland genom sin självstyrelse kan "behovsanpassa beskattningen till näringsstrukturen"
 - Det framhålls i den summerade översikten ("svagheter") att "språket utgör ytterligare en svaghet". På vilket sätt? Förklaring saknas.
 - Avsaknad av "konsekvensbedömningar av ny lagstiftning" påtalas som en svaghet. Egentligen är detta en grundläggande och rätt så stor sak i sammanhanget (närings- och tillväxtpolitiken). Borde den därför inte följas upp i behovsanalysen? Kunde i så fall på ett intressant sätt kopplas till "tvärtema" nr 11 (institutionell kapacitet)

Möte med arbetsgruppen den 18 januari 2013

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

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

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

Det största problemet för tillfället torde annars vara betydande oklarheten när det

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

Nytt möte med arbetsgruppen den 8 mars 2013

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

Arbetsgrupp 6/ESF-finansiering:

Insatser för ökad rörlighet, kompetens, lärande och social inkludering

- Hänvisning till övergripande EU-mål samt koppling av programmet till tre av de 11 "tvärgående" tematiska målen
- Även hänvisning till kommissionens positionspapper rörande Åland
- Beaktar lärdomar från nuvarande programperiod
- Klar risk för väl stora överlappningar med ERUF-programmet, i viss mån även arbetsgrupp 3:s program
- OK SWOT (dock utan explicit användning av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen) som tas till vara på ett bra sätt i den efterföljande behovsanalysen
- Strategiavsnittet oklart formulerat! Vad är strategin egentligen?
- Ordningföljden i presentationen av övergripande program mål och strategierna för att nå dit bör ändras

Möte arbetsgruppen den 17 januari 2013

Generellt, inledande/övergripande

Programmets koppling till övergripande EU-mål och strategier (på nivån över ESF,

alltså Europa 2012) bör kunna göras lite tydligare i inledningen av texten. I detta sammanhang kunde med fördel även Kommissionens positionspapper beträffande Finland, och då i synnerhet det som gäller specifikt Åland, tas upp. (En annan möjlighet är att ta upp detta i samband med formuleringen av programmålen)

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

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

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

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

Övriga förslag och kommentarer

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

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

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

När det gäller avsnittet med avgränsningen av **programmets mål** (som nu ligger

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

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

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

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

Uppföljning av mötet från gruppen

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

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

Några avslutande mer generella kommentarer till alla arbetsgrupper

- Viktigt att avgränsa och tydliggöra de olika delprogrammets och deras SWOTars användning av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen. Här gäller också att tänka framåt på användningen av de base-line data som kan användas vid konstruktionen av de kvantitativa effektindikatorerna.

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

Dessvärre så främjar inte kommissionens minst sagt snåriga uppsjö av reglementen, förordningar och på förhand given detaljstyrning av

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

ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomiska-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida www.asub.ax



ÅLANDS STATISTIK- OCH
UTREDNINGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490
Fax +358 (0)18 19495
info@asub.ax
www.asub.ax

Ålandsvägen 26
PB 1187
AX-22 111 MARIEHAMN