

**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	4
2. Introduktion.....	7
2.1 Utvärderarnas roll.....	7
2.2 Arbetsprocessen	7
2.3 Denna rapport	8
3. Programområdesdiagnos: Nulägesanalys och SWOT	8
3.1 Bakgrundsanalysen.....	8
3.2 SWOT.....	9
4. Kopplingen mellan behovsanalysen och valet av Unionsprioriteringar och åtgärder	10
5. Programmets övergripande mål och genomföranderstrategier	10
6. Fokusområden med konkreta åtgärder	12
7. Förväntade resultat och indikatorer.....	12
7.1 Resultat- och utfallsindikatorer	13
7.2 Indikatorer för programgenomförandet.....	13
7.3 Finansiella indikatorer.....	14
8. Budgetallokeringar och finansiella resurser.....	14
9. Förhandsvillkor, samordning och synergi med andra EU-program.....	15
9.1 Programmets förhandsvillkor	15
9.2 Synergi och extern samordning.....	16
10. Genomförandeorganisation och uppföljning.....	16
Bilaga: Redovisning av ”ex ante-processen” dec. 2012 – apr. 2013.....	18

1. Sammanfattning

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

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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 inkluderande 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.

5. 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 in den i regelverket förutsatta informationen.

6. 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.

7. 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 jordbrukspolitiken 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.*

8. 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.

9. 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.

10. Genomförandeorganisation och uppföljning

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

En mera konkret plan för uppläggnings 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 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.

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.

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.

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

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.

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

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.

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 smälta 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 antegenomgången 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 mål-strategi-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 delstapen 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)
- 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 målluppfyllelse (”impact” eller ”target indicators”; t ex ökat nyföretagande, ökad

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.

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 benämnts ”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

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

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.

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 jordbrukssektorn och de ökade behovet av satsningar på de primärnäringens baserade 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 utvärderingsprocessens 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.

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

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

Bakgrunds- och baselineanalysen

(Socioekonomisk nulägesbeskrivning)

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

SWOTarna med behovsanalys, mål och strategier

(arbetsgruppernas texter)

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

Jordbruket och livsmedelskedjans konkurrenskraft och kunskapsöverföring

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

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

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

Möte med arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

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

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

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

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

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

Mer konkreta förslag och kommentarer

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

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

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

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

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

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

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

Nytt möte med arbetsgruppen 12 februari 2013

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

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

Miljö- och klimatfrämjande åtgärder in om jord- och skogsbruk

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

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

Möte arbetsgruppen den 16 januari 2013

Generellt

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

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

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

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

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

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

Mer konkreta förslag och kommentarer

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

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

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

De valda **åtgärderna** ser OK ut.

Arbetsgrupp 3/EFLU & EHFF-finansiering:

Kust- och landsbygdsutveckling

- Nära och bra koppling till och utnyttjande av den socio-ekonomiska bakgrundsanalysen i SWOTen
- Förhållande mellan mål, strategier (”strategins mål”, vad är det?) och prioriteringar bör redas upp!
- Kopplingen mellan SWOTen och behovsanalysen och härav följande prioriteringar/strategier är i tunnaste laget!
- Rätt så olikartade faktorer bland de ”möjligheter” i SWOTEen 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 ”positionsrapport” 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 prioriteras de faktorer som är absolut mest relevanta för den här delen av programmet och som programmets satsningar kan ge en direkt påverkan på. Alla mer generella eller i förhållande till programfokus mera perifera faktorer tas bort.

Behovsanalysen

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

Formuleringen av programmålen

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

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

Genomförandestrategi

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

Konkreta åtgärder

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

Arbetsgrupp 5/ERUF-finansiering:

Investeringar för tillväxt och sysselsättning

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

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

Möte med arbetsgruppen den 18 januari 2013

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

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

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

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

Nytt möte med arbetsgruppen den 8 mars 2013

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

Arbetsgrupp 6/ESF-finansiering:

Insatser för ökad rörlighet, kompetens, lärande och social inkludering

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

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

Möte arbetsgruppen den 17 januari 2013

Generellt, inledande/övergripande

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

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

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

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

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

Övriga förslag och kommentarer

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

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

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

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

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

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

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

Uppföljning av mötet från gruppen

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

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

Några avslutande mer generella kommentarer till alla arbetsgrupper

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

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

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