

Förhandsbedömning av de operativa regionala strukturfondsprogrammen

Programperiod 2007-2013

Mattias Ankarhem
Gun Jonsson
Jörgen Lithander

Datum
2006-10-31
Ert datum
2005-12-15

Dnr
1-010-2006/0012
Er ref
N2005/9344/AU
N2005/10138/BS (delvis)

**Näringsdepartementet
Analys- och utredningssekretariatet
103 33 STOCKHOLM**

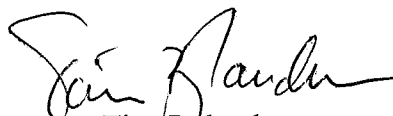
Ang Förhandsutvärdering av de operativa programmen

ITPS har i 2006 års regleringsbrev (uppdrag nr 10) ombetts att genomföra en förhandsutvärdering av de operativa programmen inför nästa programperiod 2007-2013 efter samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Underlagsmaterialet till förhandsutvärderingen har inte varit komplett varför ITPS, enligt överenskommelse med Jeanette Edblad på Näringsdepartement, kompletterar utvärderingen så snart ytterligare material finns att tillgå.

Härmed översändes rapporten *Förhandsbedömning av de operativa regionala strukturfondsprogrammen – Programperiod 2007-2013*, som ska vara Regeringskansliet (Näringsdepartementet) tillhanda senast 2006-10-31.

Sture Öberg
Generaldirektör


e.u. Tina Bylander
Bitr. generaldirektör

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Mattias Ankarhem
Telefon 063-16 66 39
E-post mattias.ankarhem@itps.se

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Introduktion | 7 |
| 1.1 Uppdraget..... | 7 |
| 1.2 Interaktiv ansats..... | 7 |
| 1.3 Tidsaspekt | 8 |
| 1.4 Utvärderingsstruktur..... | 8 |
| 2 Övre Norrland | 10 |
| 2.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 10 |
| 2.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 10 |
| 2.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 11 |
| 2.4 Övergripande frågeställningar..... | 13 |
| 3 Mellersta Norrland | 21 |
| 3.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 21 |
| 3.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 21 |
| 3.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 21 |
| 3.4 Övergripande frågeställningar..... | 24 |
| 4 Norra Mellansverige | 32 |
| 4.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 32 |
| 4.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 32 |
| 4.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 33 |
| 4.4 Övergripande frågeställningar..... | 34 |
| 5 Stockholm | 40 |
| 5.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 40 |
| 5.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 40 |
| 5.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 40 |
| 5.4 Övergripande frågeställningar..... | 41 |
| 6 Östra Mellansverige | 49 |
| 6.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 49 |
| 6.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 49 |
| 6.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 50 |
| 6.4 Övergripande frågeställningar..... | 52 |
| 7 Västsverige | 58 |
| 7.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 58 |
| 7.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 58 |
| 7.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 58 |
| 7.4 Övergripande frågeställningar..... | 61 |
| 8 Småland och öarna | 67 |
| 8.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 67 |
| 8.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 67 |
| 8.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 68 |
| 8.4 Övergripande frågeställningar..... | 71 |
| 9 Skåne-Blekinge (Sydsverige) | 77 |
| 9.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober | 77 |
| 9.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer..... | 77 |
| 9.3 Tidigare erfarenheter från operativa program..... | 78 |

| | | |
|-----------|---|-------------------------------------|
| 9.4 | Övergripande frågeställningar | 79 |
| 10 | ITPS generella reflexioner programperioden 2007-2013 | 86 |
| 10.1 | ITPS möjlighet till påverkan av programmet | Error! Bookmark not defined. |

Sammanfattning

ITPS har förhandsgranskat de tio operativa programmen, varav denna del behandlar de åtta programtexterna för regional konkurrenskraft och sysselsättning inom mål 2.

Uppdraget innebär att ”genomföra en förhandsutvärdering av de operativa programmen inom nästa programperiod 2007 – 2013 efter samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Avsikten är att ITPS därefter skall återkomma under programperioden med en analys av integrationen mellan sammanhållningspolitiken och den nationella regionala utvecklingspolitiken”.

Förhandsutvärderingen har haft karaktären av en interaktiv ansats med ett nära samarbete i regionerna. Som utgångspunkt har EU-kommissionens Working Paper om ex-ante utvärdering legat till grund för ITPS kommentarer, vilka skett såväl skriftligt som muntligt under hand mot sekretariaten. Den programversion som förelåg den fjärde oktober utgör grunden för den slutgiltiga utvärderingen. Kommentarer sändes till sekretariaten den tolfte oktober för att därefter inarbetas i programdokumenten.

Generellt kan sägas att de programtexter som kommenterats innefattar en god omvärldsanalys med efterföljande SWOT av varierade skärpa. Tidigare erfarenheter av strukturfondsprogram är väl förankrade i analysen och så är även policydokument för EU, nationell och regional nivå, vilket också tar sig uttryck i de insatsområden och den inriktning som programmen väljer. Hållbarhetsaspekterna är väl inarbetade i text, dock ännu inte alltid konkretiserade som urvalskriterier eller i termer av mål och indikatorer. Partnerskapens delaktighet framgår tydligt, likaväl den politiska förankringen – något som programmen lyckats väl med trots det begränsade tidsutrymmet för programframtagandet.

De regioner som är specifikt utpekade inom ramen för gleshet och storstäder har utvecklat insatser att möta dessa specifika utmaningar.

Programmen har generellt kommit in sent med strategierna. Dessa delar skulle vinna på ytterligare bearbetning. Programmens mål på olika nivåer har inledningsvis varit diffust formulerade och ofta ej kvantifierade. Under processens gång har detta förbättrats. Insatsområden fångar i all väsentlighet upp de tillväxtområden som framgår av analyserna och synes hänga väl samman med både konkurrenskraft och sysselsättning. Insatsområdena fokuserar också på ökad tillgänglighet, både vad gäller person- och godtransport men även inom ramen för IT-teknik. Syftet är att ytterligare stärka regionförstoring såväl inom som utanför regionerna.

Programmen är också medvetna om de begränsade resurser som kommande period medför, vilket också leder till mer specificerade krav på projektnivå och ytterligare fokusering på insatsområdesnivå. De indikatorer som skall möjliggöra fortsatt uppföljning och utvärdering bör i samtliga program ses över ytterligare, det är framledes angeläget att denna del kommer in betydligt tidigare i processen.

Utvärderingen konstaterar också att de län som tidigare arbetat med strukturfonder arbetat kumulativt utifrån tidigare erfarenheter. Det finns sammantaget ett lärande i regionerna som inte alltid kommer till uttryck i text. Detta kan förklaras av att de erfarenheter som gjorts av tidigare strukturfondsarbete är en form av vedertagen vardagskunskap som programskrivarna inte ser nödvändigheten i att precisera. Dock menar ITPS att detta kan vara av vikt för att ytterligare stärka det organisatoriska lärandet.

ITPS menar generellt att institutet haft god tillgång till dokument och att processen präglats av öppenhet såväl mellan utvärderare och sekretariat som mellan sekretariat och aktörer på regional nivå. De synpunkter som ITPS tillhandahållit programmen har mottagits väl och i stor omfattning inarbetats i programdokumenten.

1 Introduktion

1.1 Uppdraget

ITPS har förhandsutvärderat tio operativa program varav åtta är regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (mål 2, Europeiska regionala utvecklingsfonden) och två är gränsregionala program för europeiskt territoriellt samarbete (mål 3, Europeiska regionala utvecklingsfonden). Länsstyrelser och eller landsting har tilldelats samordningsansvar utifrån programindelning på flerlänsnivå och näringsdepartementet har presenterat riktlinjer för programframtagandet. I denna rapport presenteras ITPS ex ante utvärdering av programtexterna för mål 2.

Utvärderingen utgår från regleringsbrevsuppdrag nr 10, 2006. I uppdraget står att:

”ITPS ska genomföra en förhandsutvärdering av de operativa programmen inför nästa programperiod 2007-2013 efter samråd med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Avsikten är att ITPS därefter ska återkomma under programperioden med en analys av integrationen mellan sammanhållningspolitiken och den nationella regionala utvecklingspolitiken.”

Ett övergripande syfte med förhandsutvärderingen är att – utifrån arbetsversioner av programmen – genom analys, kommentarer och förslag öka förutsättningarna för att de mål som respektive programområde identifierat skall kunna uppnås på ett effektivt sätt.

1.2 Interaktiv ansats

ITPS förhandsutvärderingen har skett genom platsbesök i regionerna, deltagande i möten, samt underhandskommentarer, såväl skriftliga som muntliga, på tidiga utkast av programtexter. Den genomgående ambitionen var att initiera och därefter upprätthålla en löpande dialog med programområdena där den framväxande programtexten förbättras och kvalitetssäkras i en interaktiv process. I en sådan ambition ingår även platsbesök där diskussioner och åsikter i skrivargrupper och partnerskap bildar en betydelsefull bakgrund för den fortsatta utvärderingen.

ITPS har, schematiskt uttryckt, genomfört förhandsutvärderingen av programmen i två faser: Under veckorna 33-36 genomförde ITPS introducerande besök hos programsamordnarna för att informera om utvärderingens upplägg samt ta del av information om deras planer för att implementera näringsdepartementets riktlinjer i programmen.

I den andra fasen har ITPS tagit del av områdenas skrivna, mer genomarbetade programdokument. En bedömning har gjorts av dokumentens delar och såväl muntliga som skriftliga synpunkter och förslag har delgivits sekretariaten. Denna kommunikation har skett löpande under perioden, allteftersom de olika delarna i programmen skrivits¹. Även i denna fas har programområdena besökts.

¹ Se bilagd principskiss i avsnitt 6 för en schematisk modell av detta.

Den tolfte oktober lämnades en mer omfattande skriftlig kommentar till programskrivarna, vilken baserades på den programversion som förelåg den fjärde oktober. Föreliggande ex ante-rapport bygger i allt väsentligt på ITPS huvudsakliga kommentarer av den tolfte oktober, dock har detaljnivån på kommentarer reducerats.

Enligt EU:s riktlinjer behöver programskrivarna inte följa ITPS förslag. Oavsett om förslagen har inarbetats eller ej, ska det i den slutliga programtexten skriftligen motivera hur de har beaktats.

1.3 Tidsaspekt

Det allmänt mycket komprimerade tidsschema som präglat denna process har konsekvenser både för programskrivare och för utvärderare. En av dessa konsekvenser är att programdokumenten den fjärde oktober inte var fullständiga, emedan skrivprocessen alltjämt intensivt föregick i regionerna. Det har inte varit praktiskt möjligt att beakta senare versioner och kompletteringar. Vi vill därför betona att kommentarerna gäller programversionen av den fjärde oktober.

Tidigare strukturfondserfarenheter visar att utformning av indikatorsystemet är en betydelsefull del av programframtagandet. En särskild indikatorgrupp under ledning av Nutek har arbetat med dessa frågor och lämnat skriftliga rekommendationer, förtydliganden och definitioner till samtliga programområden. Olyckligtvis var detta arbete inte avslutat vid tillfället när programtexterna slutligt kommenterades av ITPS. För att inte föregripa arbetsgruppens rekommendationer har vi begränsat oss till att understryka betydelsen av ett prioriterat indikatorarbete, att Nutek-gruppens rekommendationer inarbetats i respektive program, samt lämnat kommentarer av mer övergripande natur.

Hur den strategiska miljöbedömningen som, obligatoriskt, skall utföras för varje program och inarbetas i programtexten har inte kunnat kommenteras av ITPS då den inte var tillgänglig den 31 oktober. Detta avsnitt har separat lästs och kommenterats i ett senare skede.

Detsamma gäller för programavsnittet E, ”Genomförande”. Detta avsnitt skrivs av Nutek och Näringsdepartementet generellt för samtliga programområden och har även det separat lästs och kommenterats i ett senare skede.

1.4 Utvärderingsstruktur

ITPS har valt att strukturera sin utvärdering utifrån åtta övergripande frågeställningar som i huvudsak baseras på EU-kommissionens Working Paper om Ex Ante utvärdering, avseende strukturfonder programperioden 2007-2013². I tillägg till detta har tidigare i processen även ett större antal underliggande frågeställningar och aspekter utifrån styrdokument på såväl EU- som nationell nivå

² Europeiska Kommissionen. (2005). *Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation*, New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working papers, European Commission, Directorate-General, Regional Policy, *Draft*.

beaktats och kommenterats där detta varit befogat³. De senare frågeställningarna har i punktform översänts för kännedom till respektive programområde i slutet av augusti⁴.

De enskilda områdesspecifika utvärderingskapitlen inleds med en tillbakablick på erfarenheter från tidigare strukturfondsprogram samt kommentarer om hur dessa har beaktats i programtexten. Efter denna bakgrund följer en kommentar om den strategiska miljöbedömningen innan de åtta huvudfrågorna tar vid. Kapitlet avslutas med en kort kommentar om programframtagande och förankringsprocess.

De åtta frågeställningarna är följande:

1. Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?
2. Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?
3. Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?
4. Är de valda målindikatorerna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?
5. Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?
6. Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen ska kunna uppnås?
7. Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?
8. Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Rapporten avslutas med några generella reflexioner utifrån ITPS erfarenheter från samtliga åtta programområden och programframtagningsprocessen..

³ Näringsdepartementet. (2006). En nationell strategi för regional utveckling, Regeringskansliet, Bilaga till Regeringsbeslut, ärendenr: N2006/5089/RUT; Näringsdepartementet. (2006). Direktiv för framtagandet av förslag till regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning, Regeringskansliet, Bilaga till Regeringsbeslut 2006-06-29 nr 11; Europeiska Kommissionen. (2005). *Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation*, New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working papers, European Commission, Directorate-General, Regional Policy, *Draft*.

⁴ Hållpunkter för ITPS förhandsutvärdering av de operativa programmen 2007-2013

2 Övre Norrland

2.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Övre Norrland inte fullständigt genomarbetat eller komplett den fjärde oktober. Följande delar fanns tillgängliga: 2. Analys (utan SWOT), 3. Strategisk inriktning samt 4. Insatsområden. Inledning, Genomförandedel och finansieringstabeller saknades. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

2.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är omfattande och ger en god bild av regionen som helhet och de inomregionala skillnader som föreligger. Den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden finns, men kan förbättras. Målformuleringar och indikatorer behöver arbetas igenom när det gäller tydlighet, kvantifiering och definitioner. Insatsområdena är överlag relevanta utifrån de behov som analysen lämnar och den strategi som presenteras. Det är osäkert om prioriteringar i strategin alltid får fullt genomslag i insatsområdena utifrån nuvarande skrivning. Vissa omdispositioner skulle öka tydligheten i programtexten, exempelvis när det gäller delavsnitt i analys och övergångar i strategidelen. Utifrån regionens förutsättningar och tillgängliga programdelar bedöms programmets huvudstrategi uppfylla såväl EU:s sammanhållningspolitiska- som Lissabonstrategins intentioner.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Analysen skulle vinna på en tydligare strukturering
- ITPS saknar en diskussion om hur programmet avser att använda sig av de i såväl analys som strategi utpekade tillväxtområdena
- Förbättringar skulle kunna ske när det gäller hänvisningar till tidigare erfarenheter av strategival, insatsområden och åtgärder. För åtminstone de mest strategiska och/eller mest resurskrävande insatserna är det viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker sig ta sig an.
- Den avsmalnande strategiska prioriterings- och urvalsprocess som sker utifrån den nationella strategin, slutsatser i analysen samt regionala program och strategier skulle kunna beskrivas tydligare
- Målen är i föreliggande version inte ännu kvantifierade eller fullt ut färdigformulerade. De horisontella målen är inte formaliserade och explicita diskussioner om hur ett hållbarhetsperspektiv skall kunna integreras saknas. Indikatorer saknas. Detta måste (och håller på att) åtgärdas.
- Den samiska kulturens del i regionens attraktionskraft bör kunna vidareutvecklas

2.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller regionen Övre Norrland är detta dock oproblematiskt, under programperioden 2000-2006 ingick regionen i sin helhet, d.v.s. Norrbottens- och Västerbottens län, i det som då benämndes Mål 1 Norra Norrland. ITPS har valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för Norra Norrland i tre tidigare utvärderingsdokument för perioden 2000 - 2006: Ex Ante, halvtidsutvärdering samt uppdaterad halvtidsutvärdering.

2.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Ex Ante utvärderingen utfördes av Nordregio 1999⁵. Bland de punkter som utvärderaren lägger fram märks följande:

- En mer noggrann analys av inomregionala skillnader samt en tydligare kvantifiering av de brister som uppkommer till en följd av regionens starka strukturomvandling efterlyses.
- Erfarenheter av strukturfonder eller trettio års regionalpolitik saknas
- Bristande integreringen av hållbar utvecklings olika delkomponenter
- Programmet är brett vilket skapar handlingsfrihet men riskerar att bli utslätat och riktningsslöst
- Målformulering är ofokuserad. Stor uppmärksamhet bör ägnas åt mål, målformuleringar och mätbarhet.

Halvtidsutvärderingen av Mål 1 Norra Norrland utfördes av IM-Gruppen 2003⁶. Utvärderingen visade att programmet i halvtid fortfarande är relevant i sin utformning, skapar ett genuint mervärde och ligger väl till avseende kvantitativa och kvalitativa målsättningar. Programmets intentioner uppfylls i allt väsentligt av inriktningen på projekten och deras verksamhet. De horisontella målen jämställdhet och miljöhänsyn är dock svagt integrerade. Två huvudrekommendationer förs fram:

- Prioritera projekt med dynamiska effekter och överlevnad. Resultat på sikt och överlevnad före omedelbara resultat.
- Integrera de horisontella målen miljöhänsyn och jämställdhet i projektens verksamhet. Prioritera horisontella mål genom förändrad beredningsprocess och ökad utbildning.

Förutom dessa huvudrekommendationer kommenteras även indikatorsystemet och uppföljningar. Det förra framförallt avseende behovet av kvantitativa mål, tydliga definitioner och relevans, det senare när det gäller behovet av att prioritera systematisk projektuppföljning.

⁵ Nordregio, (1999), Ex-anteutvärdering av Samlat ProgramDokument, SPD, för Mål 1-regionen Norra Norrland

⁶ Nutek, (2004), Kluster för stärkt konkurrenskraft– halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000-2006. Infonr. 007-2004

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Norra Norrland vid Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2005⁷. Här lämnas en omfattande redovisning av programmets resultat och finansiella genomförande samt programmets effekt och sannolika måluppfyllelse. Ett avsnitt berör erfarenheter från strukturfondsadministration inklusive rekommendationer kring organisation och programinriktning. Här är dock inte plats att närmare återge dessa erfarenheter och förslag. Ett eget kapitel ägnas även åt att fånga upp rekommendationerna från halvtidsutvärderingen och åtgärder som vidtagits med anledning av dessa beskrivs. I korthet framkommer följande:

- När det gäller prioritering av projekt har delvis denna rekommendation genomförts. För de projekt som fått ta del av tilldelningen från resultatreserven (september 2003) har strukturfondsdelegationen ställt vissa strategiska kriterier som krav, men dock inte följt utvärderarnas förslag fullt ut.
- Ett förändringsarbete, med Nutek som sammankallande, inleddes under 2004 för att bättre integrera horisontella mål i strukturfondsprogrammen. Utbildningar anordnades och informationsmateriel togs fram. Kraven på sökande avseende de horisontella målen skärptes och återkommande erfarenhetsutbyten mellan handläggare initierades.
- När det gäller indikatorsystemet och utvärdering bedömdes det inte verkkningsfullt att ändra i slutet av programperioden. Ytterligare mål på indikatorer sattes inte, definitioner av indikatorer ändrades inte. Nya krav på egna projektutvärderingar i större projekt efter avslutad projekttid är inte okomplicerat och har inte införts. Däremot har åtgärder som fler besök på plats införts, enkätuppföljning, gemensamma handläggartreffen m.m.

IM-gruppen har som ett led i *den uppdaterade halvtidsutvärderingen*, i separat rapport, bl.a. lämnat några framtida rekommendationer⁸. I huvudsak framför man detta:

- Det nuvarande uppföljningssystemet övervärderar vissa insatser och undervärderar andra. Ett nytt som bättre värderar programmets insatser och hur delarna bidrar till helheten bör utvecklas. Programmet vill omfördela mot en större andel tjänsteföretag. Sysselsättningsökningarna (från företagsstöd) tillfaller främst tillverkande företag. Är nya arbetstillfällen då överhuvudtaget en lämplig indikator om programmet syftar till strukturella förändringar?
- Ett underifrånperspektiv räcker inte alltid (ex. på horisontella mål där även ett uppifrån och ner engagemang krävs)
- Samiska programmet skulle kunna föras samman till ett gemensamt⁹ för nuvarande Mål 1 regionerna Norra Norrland resp. Södra

⁷ Länsstyrelsen BD-län (2005), Uppdatering av halvtidsutvärderingen - Mål 1 Norra Norrland. 2005-10-17

⁸ IM-Gruppen, (2005), Mål 1 Norra Norrland 2003-2005 – En uppdatering av halvtidsutvärderingen. Nutek.

⁹ Liknande de som fanns Mål 6 under perioden 1995-1999.

Skogslänsregionen. Medfinansiering har i detta sammanhang varit ett problem, en lärdom att ta med sig till nästa period.

- Det behövs en diskussion om inriktning och begränsningar för att motivera att strukturfondsmedel används för forskningsfinansiering

2.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

I programmet för Översta Norrland finns ett avsnitt som rubriceras ”Erfarenheter från tidigare utvecklingsarbete och program i regionen”. Där framgår att programförslaget i hög grad baseras på lärdomar och erfarenheter från de senaste sex åren med RTP och strukturfondsprogram. Tyvärr stannar man vid detta och väljer att inte återge några av dessa erfarenheter. I introduktionen till programområdets tillväxtområden påpekas att dessa delvis har sin utgångspunkt i erfarenheterna från genomförandet av nuvarande Mål 1 program.

ITPS tolkar detta som om erfarenheter från tidigare programperioder har inarbetats i nuvarande programtext, dock utan att dessa erfarenheter uttryckligen lyfts fram.

Det kan tilläggas, vilket även kommenteras på andra ställen i denna utvärdering, att programmet återkopplar till andra regionala strategidokument som exempelvis RTP och RUP.

2.4 Övergripande frågeställningar

2.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Övre Norrland är en till ytan stor region (nästan 40 procent av Sverige) som uppvisar mycket stora inomregionala skillnader. Fjällområden, gleshet och långa avstånd samsas med växande kuststäder med universitet och diversifierat näringsliv. De fem FA-regioner i Sverige som har lägst andel av befolkningen i yrkesverksam ålder (20-64 år) ligger alla i regionen, tillsammans med den FA-region (Umeå) som har rikets största andel av befolkning i detta åldersspann. Tre fjärdedelar av regionens samlade produktion återfinns efter kusten kring städerna Umeå, Skellefteå och Luleå. En kraftig produktivitetutveckling inom råvarubaserad industri har under senare tid bidragit till en förhållandevis hög tillväxttakt. En lägre bruttoregionalprodukt per capita än riket som helhet under slutet av 1990-talet har under perioden 2001-2004 förbytt till Sveriges högsta (NUTS 2 region).

Förutom att de markanta skillnader inom regionen som antydde ovan är en utmaning i sig själv, tillkommer för regionen som helhet avstånd till marknader, demografiska förhållanden, svårigheter att regionförstora p.g.a. gleshet och ett kärvt klimat. Programmets analys klargör både den inomregionala spännvidden och de sammantagna utmaningar som regionen möter.

Programmets strategi för att möta upp mot detta är huvudsakligen satsningar på innovation, förnyelse, kommunikationer och internationellt samarbete, särskilt riktade mot sex identifierade tillväxtområden:

- Testverksamhet
- Turism och upplevelsenäring
- Energi och miljöteknik
- Basindustri – skog & trä/gruv & mineral
- Kunskapsbaserad näring/digital teknik
- Bioteknik/biomedicin

Dessa områden är även förankrade i analys och diskuteras mera ingående i strategidelen. Strategin faller ut i två insatsområden: ”Utveckling av näringslivet” samt ”Tillgänglighet”. Valet av insatsområden är i linje med de båda länens partnerskapsförankrade strategier från RUP- och RTP-arbete. Varje insatsområde har översiktliga beskrivningar för både insatsområdet som helhet och de ingående åtgärderna där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter diskuteras. Det sammantagna intrycket är att strategin förefaller relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* skulle ITPS gärna se en betydligt tydligare skrivning i strategidelen om *hur* tillväxtområdena skall hanteras inom respektive insatsområden. Dessa områden synes dels vara relevanta utifrån analysunderlaget, dels grundligt förankrade i regionala policydokument och partnerskap. Rätt tillämpning av dessa sex områden skulle förtydliga programmet och stärka dess fokusering. Vidare saknar ITPS hänvisningar till tidigare erfarenheter när val av strategier, insatsområden och åtgärder diskuteras. Vad har föregående programperioder gett i erfarenhet? Vad har utvärderingar visat? Det är viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker ta sig an. Grunden skall vara att korrigera ett marknadsmisslyckande. I de fall där det redan sker satsningar i offentlig sektors regi kan även de med fördel kommenteras. Vad är svagheter i befintliga projekt och satsningar? På vilket sätt är programmets planerade satsningar ”nya”? Hur, och på vilka grunder, kan valen i programmet ske så att de gör störst nytta? Insatser som bygger vidare på tidigare erfarenheter, undviker misstag eller ineffektiva lösningar och istället utgår från (och ytterligare förbättrar) positiva satsningar bör eftersträvas.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat brister i analysen avseende dess stöd för prioriteringar i strategidelen respektive efterföljande insatsområden de presenterade tillväxtområdenas koppling till analys och insatsområden. Vidare har även kommenterats behovet att förtydliga diskussioner och motiveringar om sammanvägningar av de två länens enskilda prioriteringar till en regional fokusering samt avgränsningar och klarlägganden i kapitlet om insatsområden.

2.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Prioriteringar utförs i flera led genom programdokumentet. I de intentioner som beskriver omfattningen av den SWOT som nu saknas framgår att den avses vara starkt fokuserad. Detta i sig skulle innebära en första prioritering avseende de förhållanden som inte förs vidare till SWOT:en. I kapitel tre pekas två prioriterade områden ut: ”Utveckling av näringslivet” och ”Tillgänglighet”. Detta val bygger dels på en synkronisering av strategierna i de två länens regionala utvecklings- och tillväxtprogram, dels på den nationella strategins riktlinjer. Urvalsprocessen är sparsamt beskriven (huvudsakligen åberopas strategidokument från Västerbotten).

I kapitel fyra ”Insatsområden” finns inga urvalskriterier noterade, men väl en formulering som återkommer på ett flertal ställen: ”Inom de områden där det är tydligt att ungdomar, kvinnor, män eller personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade eller är åsidosatta är det viktigt att åstadkomma särskilda insatser.” Detta kan tolkas som om dessa grupper kommer att prioriteras när åtgärderna slutgiltigt formuleras eller vid ett urvalsförfarande.

Resursfördelningen mellan programmets insatsområden är inte färdig i föreliggande version. En sådan fördelning skulle annars vara en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriterades.

Region Övre Norrland har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 1922 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till ca 538 kronor¹⁰. Den summan kan exempelvis sättas i relation till regionens förädlingsvärde (BRP) per capita som 2004 uppgick till 259 991 kr¹¹. Förväntningarna på programmets effekter måste uppenbarligen anpassas efter de ingående resursernas storlek.

Programmets övergripande mål är ännu inte formulerat. Tills vidare ligger det gamla målet från Mål 1-perioden på dess plats men det framgår av dokumentet att det skall omarbetas. Vare sig detta ”temporära” programmal eller målen för de två operativa insatsområdena är i föreliggande version ännu kvantifierade, vilket gör det svårt att bedöma realismen på de resultat som förväntas.

Insatsområdet ”Utveckling av näringslivet” har delmålet att: *”Stimulera till ett ökat entreprenörskap inom regionen samt att näringslivet i regionen ska få ökade förutsättningar till en positiv utveckling och tillväxt. Insatsområden [Insatsområdet?] ska även stimulera utveckling av naturmiljöer, kultur och kulturarv.”* Insatsområdet ”Tillgänglighet” har delmålet att: *”utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem med god måluppfyllelse av de transportpolitiska målen och med god koppling till EU:s arbete med de Europeiska transportnätverken och de transnationella transportkorridorerna. Att utveckla en långsiktigt hållbar IT-infrastruktur med hög interaktionskvalitet som förbättrar livskvaliteten och bidrar till en ökad konkurrenskraft för regionen.”*

¹⁰ 1922 miljoner kr / 7 år / 0,51 miljoner invånare

¹¹ BRP uppgift från programmets analydel. Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

När det gäller horisontella mål finns hänvisningar i båda insatsområdena. Inte heller dessa är kvantifierade.

Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering är avhängigt att sammanhängande, tydliga, preciserade och kvantifierade mål utformas under den fortsatta skrivprocessen.

Prioriteringar kan sammantaget anses vara utförda i flera omgångar, men kan tydliggöras ytterligare. Programmålet saknas och de mål som redovisas är inte kvantifierade. I brist på angivna förväntade resultat och avsaknad av övergripande program mål kan inte ITPS bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. En fokusering blir viktig.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att prioriteringar och urvalsprocesser kan beskrivas tydligare. Finns det erfarenheter från tidigare prövade strategier så kan de med fördel beröras i samband med motiveringar av de prioriteringar som utförs. För att möjliggöra utvärdering och uppföljning är det viktigt att program mål och insatsmål ses över avseende tydlighet. Målen för de två insatsområdena skall stå i samklang med det övergripande programmålet, men även spegla de åtgärder som insatsområdet inrymmer. När det gäller utformning av mål har ITPS följande generella kommentar: Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå skall vara såväl tydliga och möjliga att nå utifrån de resurser som finns i programmet som uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena skall vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet. Om regionen så önskar är det inget som hindrar att mera övergripande, icke-kvantifierade ”mål” finns med – men då i form av en vision. En sådan vision måste då emellertid alltid åtföljas av ett koncist, kvantifierbart mål enligt ovan.

Det är betydelsefullt att programmet visar hur de horisontella aspekterna skall arbetas in i det operativa arbetet. Om de åsätts egna kvantifierade mål bör uppmärksamhet även riktas mot eventuella målkonflikter. Med ett ökat antal mål ökar också behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Skall de horisontella målen ses som restriktioner för det övergripande målet, som prioriteringsargument vid projekturval, eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur den skall hanteras kan då föras i strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat behovet av en utökad och klarare strategidel, utformning av övergripande program mål och delmål.

2.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

På ett flertal ställen i programtexten framgår att programmet utformats utifrån de riktlinjer som europeiska, nationella och regionala policydokument presenterar. Partnerskapets prioritering av insatsområden har skett med direkt hänvisning till de ramar som den nationella strategin lämnar (avsnitt 3 och 3.2).

Programmet har fokus mot förstärkt konkurrenskraft för näringslivet och en tydlig tillväxtinriktning. Strategin ligger väl i linje med Lissabonstrategin. Programmet kan sammantaget anses vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* ser ITPS inga behov av förändringar ur denna aspekt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

2.4.4 Är de valda målandikatorerna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

I programversionen av den fjärde oktober kan ITPS enbart konstatera att indikatorer ännu saknas.

I nuvarande version saknas indikatorer helt.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* saknas således indikatorer, vilket kan ses som en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med dem pågår. Det är mycket betydelsefullt att utformningen av dessa prioriteras så att utförda insatser och framsteg kan mätas. Det är även angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

2.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms sammantaget som relevanta utifrån nulägesanalysen. Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och andra exogena faktorer som påverkar den heterogena regionen (inte minst demografi, konjunkturläge, räntenivå, m.m.) ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Fokusering blir viktigt. Utan fastslaget program mål och kvantifiering av målen och resursfördelning är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av programmålen är mycket betydelsefullt. Använd de till synes relevanta och underbyggda tillväxtområdena som ett fokuseringsverktyg. Rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp bör tas tillvara samtidigt som insatsområdena prioriteras inbördes genom fördelning av finansieringen så att mest effekt fås ut av programmet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

2.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

2.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål och perspektiv lyfts fram på ett flertal ställen i programmet. I analysen hänvisas till direktivens skrivning om hållbar utveckling, i strategidelen framgår att: ”stor samstämmighet råder när det gäller strävan att främja hållbar tillväxt...” I analysen aviseras mer text om detta i kommande versioner. I övrigt finns hänvisningar till hållbar utveckling på ett tiotal ställen i programmet. Horisontella mål finns deklarerade, på olika sätt, i båda insatsområdena. Insatsområde 4.1 har på flera ställen texter som direkt anspelar på horisontella aspekter, exempelvis: ”Inom de områden där det är tydligt att ungdomar, kvinnor, män eller personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade eller är åsidosatta är det viktigt att åstadkomma särskilda insatser.” samt ”. En hållbar utveckling förutsätter ett aktivt miljömålsarbete och en ökad användning av förnybara energikällor. En hållbar utveckling förutsätter också ett mer jämställt samhälle där kvinnor och män har samma möjligheter och där invandrare ses som en resurs. De regioner som uppvisar de bästa förutsättningarna för att utveckla en långsiktig hållbar tillväxt är de som kännetecknas av mångfald, öppenhet och tolerans.” Generellt finns mer könsuppdelade data och text om kvinnor och ungdomar jämfört med d:o om integration och utrikes födda. Samerna som folkgrupp berörs endast marginellt i analysen.

Miljöaspekter finns representerade på flera ställen, men inte sammanhållet. Beskrivningen av ett av de sex tillväxtområdena ”Energi och miljöteknik” pekar dock ut Övre Norrland som en region liggande ”långt fram i arbetet med forskning och utveckling inom energi och miljöteknik.” Diskussioner om miljöproblem och relevanta miljömål antas få en ytterligare stärkt ställning och genomlysning efter den strategiska miljöbedömning som pågår.

Indikatorer saknas överhuvudtaget, varför deras beaktande av horisontella dimensioner inte går att kommentera. Det praktiskt mest betydelsefulla d.v.s. tydliga diskussioner om *hur* de horisontella perspektiven skall hanteras i

programmet saknas, men aviseras dock för senare versioner av programmet (se avsnitt 2.1.3).

De horisontella målen beaktas och finns t.ex. verbaliserade i målformuleringar i båda insatsområden samt i åtgärdsbeskrivningar. Indikatorer och explicita diskussioner om hantering saknas dock hitintills.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att koncisa mål bör formuleras och kvantifieras samt indikatorer utformas. Den hanteringsdiskussion som aviseras bör infogas. Uppmärksamhet bör riktas mot eventuella målkonflikter som kan uppstå när både huvudmål och horisontella mål finns formulerade.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat punkter med betydelse för hållbar utveckling, jämlikhet och integration exempelvis hur programmet kan fånga upp analysens beskrivning av ungdomars och kvinnors betydelse och iakttagelser om dessa gruppers flyttmönster, arbetsmarknad, studieval etc..

2.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Analysen är omfattande och ger en bred områdesbeskrivning, men pekar även tydligt på de inomregionala skillnader som föreligger. Regionens utmaningar framgår. SWOT saknas, men signaler finns på att en fokuserad sådan skall införlivas i dokumentet. Strategin har täckning i analysen och kan, med stöd i relevanta program och strategier, utkristallisera två insatsområden. Dessa presenterar ett brett paket med stimulanser för innovation, förnyelse och kommunikation. Avsaknaden av övergripande program mål försvårar bedömningen om konsekvens mellan den nivån och insatsområdena. Analysen kan bli tydligare genom viss omstrukturering och strategin skulle vinna på att utveckla prioriteringsdiskussioner och vissa avsnittsövergångar. Med förbehållet att viktiga bitar saknas kan ändå huvudsakligen den röda tråden sägas finnas, men den kan tydliggöras genom fortsatt strukturering, fokusering och omdisponering av text.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att det finns en bra grund som med relativt enkla medel kan klargöras och förbättras ytterligare. När det gäller *analysdelen* skulle den vinna på en strukturering. Mängden information är stor vilket ökar betydelsen av disposition och struktur för att öka överskådlighet. Detta kan hanteras genom att föra samman uppgifter av liknande art till "teman". Längre avsnitt kan avslutas med en kort sammanfattning så att de väsentligaste huvuddragen inte försvinner i detaljerna. En kritisk genomläsning kan även ge möjligheter att reducera textavsnitt som bedöms ligga i utkanten av programriktningen. Det viktigaste datamaterialet kan kommenteras och analyseras utifrån dess betydelse och konsekvens för programgenomförandet. Vilka insatser faller ut?, vilka utmaningar framkommer? etc. Exempelvis det avsnitt som genom en kort och bra diskussion pekar på olikheter inom regionen/näringslivet

avseende kapitalförsörjning. Här kan tillföras något om behovet av att utforma åtgärder som fångar upp dessa olikheter.

Några konkreta förslag/uppdrag om möjligheter till *omdisponering* i avsnitt och strategidelen har lämnats men kommenteras inte vidare här.

Tydliggör gärna *hur* tillväxtområdena skall användas för att fokusera programmet (en strategiskt viktig diskussion). För att skapa en övergång mellan 3.3 och 3.4, kan en summerande text föras in vars innebörd faller då ut som de fyra strategiska områdena i 3.4.

Avsnittet om samisk kultur i analysen skulle kunna kopplas bättre till programmets tillväxt- och entreprenörskapsinriktning om det kompletterades med den samiska kulturens del i regionens attraktionskraft samt exempel på den ökade omfattningen av samisk turism.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat analysens omfattning samt dess roll som stöd för prioriteringar i strategidelen samt efterföljande insatsområden. Förslag på omdisponeringar och förtydliganden har getts i syfte att stärka programmets inre logik.

2.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Information om programarbetet och aktuell version av programtexten har funnits tillgängligt, och löpande uppdaterats, på Länsstyrelsens hemsida (www.bd.lst.se) där även möjligheter att lämna synpunkter har funnits. Ett allmänt "Kick-off möte" med information och frågor hölls redan 2006-09-06. Ett flertal informationsmöten har därefter hållits i större och mindre grupper. Gemensamma skrivargrupper mellan länsstyrelserna i de båda länen har upprättats.

Befintliga RTP-partnerskap på länsnivå har nyttjats och träffats ett flertal gånger under programframtagningen. Partnerskapens sammansättning svarar upp till de skrivningar om sektorer och nivåer som framgår av direktiven. Programmet har en stark koppling till regionala utvecklingsprogrammen vilka i sin tur är väl förankrade i respektive län. Framtagande och förankringsprocessen var för dessa betydligt längre.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Givet detta utgångsläge anser ITPS att programmet gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapens sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

3 Mellersta Norrland

3.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Mellersta Norrland inte fullständigt genomarbetat eller komplett den fjärde oktober. Följande delar fanns tillgängliga: 1. Inledning, 2. Analys med SWOT, 3. Strategisk inriktning och övergripande mål, 4. Insatsområden och samordning med andra program. Genomförandedel och finansieringstabeller saknades. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

3.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är genomarbetad, omfattande och ger en god bild av regionen som helhet och av de inomregionala skillnader som föreligger. Presenterade data kommenteras och analyseras genomgående. Den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden är tydlig. Strategidelen tar stöd i analys och relevanta riktlinjer och policydokument på europeisk, nationell och regional nivå. Insatsområdena är väl förankrade i analysen och framträder redan i strategidelen genom de inriktningar och prioriteringar som där presenteras. Målen bedöms inte vara helt färdigbearbetade och är inte kvantifierade. Ett insatsområde saknar mål. Indikatorer saknas. Utifrån regionens förutsättningar och tillgängliga programdelar bedöms programmets huvudstrategi väl uppfylla Lissabonstrategins intentioner.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Förbättringar skulle kunna ske när insatser och exempel på indikativa aktiviteter diskuteras. För åtminstone de mest strategiska och/eller mest resurskrävande insatserna är det viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker sig att ta sig an.
- Diskussionen om prioriterings/sammanfogningsprocessen från de båda länens regionala tillväxtprogram till programmets fyra huvudstrategier skulle kunna utvecklas
- Målen är i föreliggande version inte ännu kvantifierade eller fullt ut färdigformulerade. De horisontella målen är inte formaliserade och explicita diskussioner om hur ett hållbarhetsperspektiv skall kunna integreras saknas. Indikatorer saknas. Detta måste (och håller på att) åtgärdas.
- Programmet skulle vinna på att kompletteras med en sammanhållen redovisning av regionens profilområden
- Den samiska kulturens del i regionens attraktionskraft skulle kunna vidareutvecklas

3.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013.

När det gäller regionen Mellersta Norrland ingick den som en del i tidigare Mål 1 Södra Skogslänsregionen där även områden i Gävleborgs-, Dalarnas- och Värmlands län inkluderades. Jämförbarheten mellan programperioden 2000-2006 och den kommande, 2007-2013 är således inte helt tillfredsställande. Med denna geografiska glidning som bakgrund har ITPS valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för Södra Skogslänsregionen i tre tidigare utvärderingsdokument för perioden 2000 - 2006: Ex Ante, halvtidsutvärdering samt uppdaterad halvtidsutvärdering.

3.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Ex Ante utvärderingen utfördes av Nordeg 1999¹². Bland de punkter som utvärderaren lägger fram märks följande:

- Avsaknad av åtgärdsbeskrivning och beskrivning av organisationsmodellen (för strategisk ledning)
- Det framgår inte hur – och på vilket – sätt näringslivet har involverats i programarbetet
- Begränsad erfarenhetsredovisning av tidigare strukturfondsprogram i andra regioner i Sverige och i andra länder
- Analysen förmår inte empiriskt visa de strukturella skillnader som föreligger mellan inlands- och kustområdet då särredovisning av data sker för sällan
- Programmet är brett – ger flexibilitet, men riskerar att minska effektiviteten
- Målen är ofta överambitiösa och/eller orealistiska. Kvantitativa uppskattningar av förväntade effekter saknas.

Halvtidsutvärderingen av Södra Skogslänsregionen utfördes av IM-Gruppen 2003¹³. Utvärderingen visade att programmet i halvtid fortfarande är relevant i sin utformning, skapar ett genuint mervärde och ligger väl till avseende kvantitativa och kvalitativa målsättningar. Programmets intentioner uppfylls i allt väsentligt av inriktningen på projekten och deras verksamhet. De horisontella målen jämställdhet och miljöhänsyn är dock svagt integrerade. Två huvudrekommendationer förs fram:

- Prioritera projekt med dynamiska effekter och överlevnad. Resultat på sikt och överlevnad före omedelbara resultat.
- Integrera de horisontella målen miljöhänsyn och jämställdhet i projektens verksamhet. Prioritera horisontella mål genom förändrad beredningsprocess och ökad utbildning.

Förutom dessa huvudrekommendationer kommenteras även indikatorsystemet och uppföljningar. Det tidigare framförallt avseende behov av kvantitativa mål, tydliga

¹² Nordeg, (1999), Ex ante evaluering av SPD för Mål 1 Mellersta Norrland 2000-2006

¹³ Nutek, (2004), Hållbar livsmiljö i utveckling – halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen 2000-2006. Infonr. 006-2004

definitioner och relevans, det senare när det gäller behovet av att prioritera systematisk projektuppföljning.

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Södra Skogslänsregionen vid Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2005¹⁴. Förutom en omfattande redovisning av programmets resultat och finansiella genomförande samt regionala utvecklingstendenser finns även ett kapitel om erfarenheter från strukturfondsadministration inklusive förslag till en framtida organisationsmodell. Här är dock inte plats att närmare återge dessa erfarenheter och förslag. Ett eget kapitel ägnas även åt att fånga upp rekommendationerna från halvtidsutvärderingen och åtgärder som vidtagits med anledning av dessa. I korthet framkommer följande.

- Förvaltningsmyndigheten har löpande haft frågan om dynamiska projekt upp på beredningsträffar mellan beredningssekretariaten i syfte att få fram projekt som uppfyller dessa kriterier
- Ett förändringsarbete, med Nutek som sammankallande, inleds under 2004 för att bättre integrera horisontella mål i strukturfondsprogrammen. Som ett resultat av detta genomförs även utbildningsinsatser.
- När det gäller indikatorsystemet och utvärdering bedöms det inte verkningsfullt att ändra i slutet av programperioden. Ytterligare mål på indikatorer sätts inte, definitioner av indikatorer ändras inte. Nya krav på egna projektutvärderingar efter avslutad (och slutredovisad) projekttid kan inte ställas. Däremot har vissa rutiner, checklistor, mallar och anvisningar förbättrats och tydliggjorts.

IM-gruppen har i *bilaga 4 till den uppdaterade halvtidsutvärderingen* bl.a. lämnat några framtida rekommendationer¹⁵. I huvudsak framför man detta:

- Det nuvarande uppföljningssystemet övervärderar vissa insatser och undervärderar andra. Ett nytt som bättre värderar programmets insatser och hur delarna bidrar till helheten bör utvecklas. Programmet vill omfördela mot en större andel tjänsteföretag. Sysselsättningsökningarna (från företagsstöd) tillfaller främst tillverkande företag. Är då nya arbetstillfällen överhuvudtaget en lämplig indikator om programmet syftar till strukturella förändringar?
- Ett underifrånperspektiv räcker inte alltid (ex. på horisontella mål där även ett uppifrån och ner engagemang krävs)
- Samiska programmet skulle kunna föras samman till ett gemensamt för nuvarande Mål 1 regionerna Norra Norrland resp. Södra Skogslänsregionen. Medfinansiering har i detta sammanhang varit ett problem, en lärdom att ta med sig till nästa period.

¹⁴ Länsstyrelsen Z-län (2005), Uppdatering hösten 2005 av Halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänsregionen. Dnr: Z3040-629-05

¹⁵ IM-Gruppen, (2005), Mål 1 Södra Skogslänsregionen 2003-2005. Bilaga 4 i Länsstyrelsen Z-län (2005), Uppdatering hösten 2005 av Halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänsregionen. Dnr: Z3040-629-05

- Det behövs en diskussion om inriktning och begränsningar för att motivera att strukturfondsmedel används för forskningsfinansiering

3.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

I programmet för Mellersta Norrland finns ett avsnitt som explicit berör erfarenheter från tidigare program. Ur strukturfondsperspektiv har man valt att begränsa sig till uppdateringen av halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänsregionen som ägnas ett betydande utrymme. Även andra program som ”Samisk näringslivsutveckling och kultur 2004-2007” samt Innovativa åtgärder berörs, tillsammans med ett avsnitt om generella erfarenheter. Detta dock mer kortfattat. Hänvisningar till tidigare utvärderingar enligt ovan görs inte. Detta kan tolkas som om dessa, tidigare, erfarenheter redan är inarbetade i efterliggande programarbete varför den senaste utvärderingen är mest relevant.

Det kan tilläggas, vilket även kommenteras på andra ställen i denna utvärdering, att programmet återkopplar till andra regionala strategidokument som exempelvis RTP och RUP.

3.4 Övergripande frågeställningar

3.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Mellersta Norrland är en stor och gles befolkad region med långa avstånd till större marknader. Regionen har Sveriges största andel av befolkningen boende utanför tätorterna. Mellersta Norrland uppvisar dock avsevärda olikheter inom sin yta. I inlandet återfinns de glesaste strukturerna och ett mer småskaligt näringsliv medan kusten är mer tätbefolkad och har en mer storskalig industristruktur. Utflyttning av i huvudsak yngre personer har bidragit till en negativ befolkningsutveckling med en försörjningskvot över riksgenomsnittet. Under senare tid har dock befolkningsantalet för regionen som helhet börjat stabiliseras, dock blir de redan glesa områdena av regionen allt glesare.

Högre utbildning och forskning finns representerade i huvudsak via Mittuniversitetets fyra campusorter Östersund, Sundsvall, Härnösand och Örnsköldsvik, så även Umeå universitet. Västernorrlands norra del. Skogen har varit, och är, av stor betydelse. Turism och besöksnäringen är betydande, inte minst vinterturismen i fjällområdena. Andelen arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var under 2005 ca två procentenheter högre än för riket som helhet. Programmets analys klargör både den inomregionala spännvidden och de sammantagna utmaningar som regionen möter på ett bra sätt.

Programmet inriktas på fyra huvudstrategier för att möta upp mot detta:

- Ta tillvara naturgivna förutsättningar
- Höja kunskapsinnehållet i produktionen av varor och tjänster
- Stärka entreprenörskapsandan – attityder till och möjligheten till företagande

- Överbrygga långa avstånd med ny teknik och smarta kommunikationslösningar och göra regionen attraktiv för företagande, besök och boende

Dessa områden är väl förankrade i analys, tidigare strategiska riktlinjer och erfarenheter från tidigare strukturfondsperioder. Strategin faller ut i två insatsområden: "Förnyelse av näringslivet" och "Tillgänglighet och attraktivitet". Varje insatsområde har översiktliga beskrivningar för både insatsområdet som helhet och de ingående åtgärderna där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter presenteras. Strategin förefaller sammantaget därför relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att programupplägget är underbyggt och tydligt. Hänvisning till tidigare programerfarenheter är grundligt dokumenterade. Förbättringar skulle dock kunna ske när insatser och exempel på indikativa aktiviteter diskuteras. För åtminstone de mest strategiska och/eller mest resurskrävande insatserna är det viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker sig att ta sig an. Grunden skall vara att korrigera ett marknadsmisslyckande. I de fall där det redan sker satsningar i offentlig sektors regi kan även de med fördel kommenteras. Vad är svagheter i befintliga projekt och satsningar? På vilket sätt är programmets planerade satsningar "nya"? Hur, och på vilka grunder, kan valen i programmet ske så att de gör störst nytta? Insatser som bygger vidare på tidigare erfarenheter, undviker misstag eller ineffektiva lösningar och istället utgår från (och ytterligare förbättrar) positiva satsningar bör eftersträvas. Exempel på diskussioner i denna riktning finns redan i analysen, men kan med fördel bli flera och även ske i avsnittet om insatsområden och strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat överensstämmelse mellan SWOT och områdesbeskrivning, sätt att belysa de inomregionala skillnaderna, brister i analysen avseende dess stöd för prioriteringar i strategidelen respektive efterföljande insatsområden.

3.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Prioriteringar utförs i flera led genom programdokumentet. Utifrån nulägesbeskrivning och SWOT smalnas arbetsinriktningen av redan i analysens avslutande slutsatser. I avsnitt 3 redovisas de prioriteringar som partnerskapet gör utifrån nulägesanalysen, de övergripande strategiska riktlinjerna samt en omfattande erfarenhetskoppling till tidigare programperioder. Dessa överväganden och prioriteringar utmynnar i formulering av ett övergripande programmål samt fyra huvudstrategier. Ytterligare prioritering och fokusering leder fram till de två insatsområdena.

Resursfördelningen mellan programmets insatsområden är inte färdig i föreliggande version. En sådan fördelning skulle annars vara en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriterades. Till detta aviseras även kommande

prioriteringar och urvalskriterier avseende fokusering och hållbar utveckling. Dessa är dock inte introducerade i föreliggande programversion.

Region Mellersta Norrland har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 1399 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till knappt 539 kronor¹⁶. Den summan kan exempelvis sättas i relation till regionens förädlingsvärde (BRP) per capita som 2003 uppgick till 248 198 kronor¹⁷. Förväntningarna på programmets effekter måste uppenbarligen anpassas efter de ingående resursernas storlek.

Programmets övergripande mål är: *”Ökad konkurrenskraft, attraktivitet och förnyelseförmåga för anpassning till en gränslös och kunskapsinriktad omvärld – för fler jobb, fler företag och högre inkomster.”* Målet innehåller såväl medel, omgivningstryck som mål. Det är angeläget att i den fortsatta skrivprocessen definiera och kvantifiera målet för att möjliggöra kommande uppföljningar.

Insatsområde 4.1 ”Förnyelse av näringslivet” har delmålet: *”Fler och växande företag med högt kunskapsinnehåll.”*. Insatsområde 4.2 ”Tillgänglighet och attraktivitet” saknar delmål. Då vare sig program mål eller det mål som anges för insatsområde 4.1 i föreliggande version ännu är kvantifierade samt att mål för insatsområde 4.2 saknas, går det inte att bedöma realismen på de resultat som förväntas.

Till dessa mål skall även läggas aspekter på hållbar utveckling. Dessa finns inte formulerade som specifika mål, mera som förhållningssätt och ambitioner. I avsnitt 3.6.2. framgår att: *”Allt arbete med regional utveckling skall bidra till en ekonomisk-, social- och ekologisk hållbar tillväxt. Programmet skall således bidra till att nuvarande och kommande generationer, kvinnor och män kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och miljömässiga levnadsvillkor. Integrering av hållbarhetsaspekter skall göras. Horisontella kriterier skall fastställas. Speciella indikatorer för hållbar utveckling skall tas fram.”* Här aviseras således kommande konkretiseringar.

Program mål och insatsmål 4.1 är sammanhängande, men någon slutlig bedömning kan inte göras förrän målen kvantifierats, insatsområde 4.2 har givits ett mål samt sättet att införliva ambitionerna med hållbar utveckling har tydliggjorts.

Prioriteringarna är till övervägande del väldokumenterade och tydliga, men kan förbättras ytterligare. Det återstår arbete med målformuleringar och kvantifiering. I brist på angivna förväntade resultat kan inte ITPS bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. Fokusering blir viktig.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att processbeskrivningen av prioritering och syntes från länens två regionala tillväxtprogram med fyra fokusområden (Jämtland)

¹⁶ 1 399 miljoner kr / 7 år / 0,371 miljoner invånare

¹⁷ Siffror från programmets analysdel Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

respektive tre insatsområden (Västernorrland) till programstrategins fyra huvudstrategier skulle kunna utvecklas.

Programmålet är konsistent med den bild som analysen lämnar och de strategier som arbetats fram. För att möjliggöra utvärdering och uppföljning är det viktigt att det och andra mål kvantifieras och ses över avseende tydlighet. Målen för de två insatsområdena skall stå i samklang med det övergripande programmålet, men även spegla de åtgärder som insatsområdet inrymmer. De horisontella målen finns ännu inte formaliserade, men förtydliganden aviserats. Det är betydelsefullt att programmet visar hur dessa aspekter skall arbetas in i det operativa arbetet. Jämför även med den uppdaterade halvtidsutvärderingen av Mål 1 Södra Skogslänsregionen där det står att: ”de horisontella målen var otillräckligt integrerade”.

Med ett ökat antal mål ökar också sannolikheten för målkonflikter samt behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Skall de horisontella målen ses som restriktioner för det övergripande målet, som prioriteringsargument vid projekturval, eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur målen skall hanteras kan föras i strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat behovet av att tydliggöra processen från de regionala behov och styrkor som analysen visar samt befintliga länsvisa utvecklingsstrategier till programmål, huvudstrategier och insatsområden – d.v.s. en utökad och klarare strategidel. Dessutom har utformning av övergripande programmål och delmål diskuterats.

3.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Det framgår tydligt i avsnitt 3.1 att programmet utformats utifrån de riktlinjer som europeiska, nationella och regionala policydokument presenterar. Även diskussioner om konkret samverkan och avgränsningar till andra program såsom Mål 2 ESF, Mål 3 (Sverige-Norge samt Botnia-Atlantica), LBU-programmet, Europeiska fiskerifonden, 7:e ramprogrammet finns redovisade i avsnitt 4.3. En utförlig diskussion om erfarenheter från tidigare programarbete diskuteras i avsnitt 3.3, där tyngden ligger på Mål 1. Programmet har fokus mot förstärkt konkurrenskraft för näringslivet och en tydlig tillväxtinriktning.

Strategin ligger väl i linje med Lissabonstrategin. Programmet kan sammantaget anses vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* ser ITPS inga behov av förändringar ur denna aspekt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

3.4.4 Är de valda målindikatorerna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

I programversionen av den fjärde oktober kan ITPS enbart konstatera att indikatorer ännu saknas.

I nuvarande version saknas indikatorer helt.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* saknas således indikatorer, en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med dem pågår. Det är mycket betydelsefullt att utformningen av dessa prioriteras så att utförda insatser och framsteg kan mätas. Det är även angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

3.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms som relevanta utifrån nulägesanalysen. Inriktningen i kommande programperiod bygger även på regionens erfarenheter från den tidigare Mål 1 perioden. Dessa finns redovisade i avsnitt 3.3 och är positiva, även om det bör tilläggas att kausalitetsbedömningar i effektutvärderingar är en komplex uppgift¹⁸.

Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och andra exogena faktorer som påverkar den heterogena regionen (inte minst demografi, konjunkturläge, räntenivå, m.m.) ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Fokusering blir viktigt. Utan fastslaget programmål och kvantifiering av målen och resursfördelning är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av programmålen är mycket betydelsefullt. Rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp bör tas tillvara, insatsområdena prioriteras inbördes genom fördelning av finansieringen så att mest effekt fås ut av programmet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering

¹⁸ Se även ITPS, (2004), *Den nya regionala utvecklingspolitiken – Hur följa upp och effektutvärdera?*. A2004:011

av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

3.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

3.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål och perspektiv lyfts fram på ett flertal ställen i programmet. Individdata i analysen är dels fördelade på kön, dels kommenterade i stor omfattning. När integrationsaspekter presenteras, t.ex. utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv, förs även en diskussion om de strukturella hinder som försvårar en arbetsmarknadsintegration. Samerna som folkgrupp beskrivs kortfattat och övergripande i analysens avsnitt 2.6. Miljöaspekter finns redan nu representerade, exempelvis i analysens avsnitt 2.3, men antas få en ytterligare stärkt ställning och genomlysning efter den strategiska miljöbedömning som i skrivande stund pågår.

Analysens avsnitt 2.7 diskuterar mer allmänt programmets syn på hållbar utveckling och behovet av strukturella förändringar. Konkreta aspekter utifrån ett regionalt perspektiv tas upp och betydelsen av att se den sammanlagda konsekvensen när olika delar som exempelvis könssegregerad arbetsmarknad, flyttmönster, sned åldersstruktur summeras. I strategidelen (avsnitt 3.1) framgår att de regionala policydokumenten, som delvis utgör grunden till Mål 2-programmet, innehåller hållbarhetsperspektiv i ett tillväxtfrämjande sammanhang. Vidare i strategidelen (avsnitt 3.6.2) deklarerar programmets övergripande förhållningssätt till hållbar utveckling där det framgår att programmet ska integrera hållbarhetsaspekter, fastställa horisontella kriterier samt utveckla indikatorer för hållbar utveckling. De senare delarna (hur-frågorna) är de praktiskt mest betydelsefulla om ambitionen att integrera ett hållbarhetsperspektiv skall kunna bli framgångsrik. Indikatorer och explicita diskussioner om hantering saknas dock hitintills. Oklart t.ex. om det krävs en lägsta nivå utifrån horisontella kriterier/klassificering för att kvalificera projekt eller om mer gynnsam påverkan ger prioritet i en urvalsprocess.

I insatsområdesdelen finns exempel på konkreta insatser med ett hållbarhetsperspektiv (t.ex. mot energi).

De horisontella perspektiven finns således väl representerade i dokumentet, men hur de skall integreras i den operativa delen är till stor del beroende på en ännu inte färdigställd del – utformning av urvalskriterier och indikatorer.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att koncisa mål bör formuleras och kvantifieras samt indikatorer utformas. Den hanteringsdiskussion som aviseras bör infogas. Jämför även med erfarenheter från tidigare Mål 1 (den uppdaterade halvtidsuppdateringen för Södra Skogslänsregionen) där det uttrycks att: ”de horisontella målen var otillräckligt integrerade”. Uppmärksamhet bör riktas mot

eventuella målkonflikter som kan uppstå när både huvudmål och horisontella mål finns formulerade.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat punkter med betydelse av hållbar utveckling, jämlikhet och integration.

3.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Analysen visar på ett bra sätt vilka utmaningar regionen står inför, presenterade kvantitativa data kommenteras genomgående utifrån deras betydelse för regionen och programmets utformning. Den strategi som presenteras finner stöd i analysen och utmynnar via prioriteringar och en erfarenhetsgenomgång till ingångar för insatsområdena. Vissa möjligheter till förtydliganden finns genom smärre omdisponeringar och tillägg i analys och strategi. Den röda tråden finns genom dokumentets olika delar, men kan tydliggöras ytterligare genom viss omdisponering av text.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att en av de få saker som saknas i den omfattande analysen är ett avsnitt med en sammanhållen presentation av områdets profilområden (såväl näringsliv som forskning) där regionen sticker ut från riket redan idag eller där regionen ser särskilt stora framtida möjligheter. En sådan genomgång skulle ytterligare stärka de satsningar som beskrivs i de två insatsområdena, samt när det generellt i dokumentet hänvisas till termer som: ”spetsområden”, ”nyckelbranscher”, ”utvecklingsområden”, ”klusterområden”, ”profilområden”, ”snabbast växande näringen” etc. Bioenergi, massa- och pappersindustrin, miljöteknik, besöksnäring, livsmedel etc. är sannolikt exempel på sådana områden som skulle kunna lyftas fram.

Avsnittet om samisk kultur (2.6) skulle kunna kopplas bättre till programmets tillväxt- och entreprenörskapsinriktning om det kompletterades med den samiska kulturens del i regionens attraktionskraft samt exempel på den ökade omfattningen av samisk turism. I programmets SWOT återfinns samer under styrkor samt möjligheter. Formuleringarna där överensstämmer inte riktigt med nuvarande text. I strategidelen kunde en omdisponering (flytt av avsnitt 3.3 till inledningen av kapitel 3) klargöra redovisningen av den prioriteringsprocess som leder fram till övergripande program mål och val av insatsområden.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat omfattningen av analysen, analysens stöd för prioriteringar i strategidelen, behovet att tydliggöra motiveringar och prioriteringar i strategidelen, samt en sammanhållen presentation av områdets profilområden.

3.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Information om programarbetet har funnits tillgängligt, och löpande uppdaterats, på Länsstyrelsens hemsida ([/www.z.lst.se](http://www.z.lst.se)). En tidig version av programmet har varit föremål för remisshantering mellan 2006-09-19 och 2006-10-10. Intresset att bidra till utformningen var stort, hela 98 remissvar kunde räknas in.

Befintliga partnerskap på länsnivå har nyttjats och träffats ett flertal gånger under programframtagningen och således varit delaktiga. Partnerskapens sammansättning svarar upp till de skrivningar om sektorer och nivåer som framgår av direktiven (sid. 2). Programmet har en stark koppling till regionala strategidokument (utvecklingsprogram, utvecklingsstrategierna och tillväxtprogrammen) vilka i sin tur är väl förankrade i respektive län. Framtagande och förankringsprocessen var för dessa betydligt längre.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Givet detta utgångsläge anser ITPS att programmet gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapens sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

4 Norra Mellansverige

4.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Norra Mellansverige har till den fjärde oktober till ITPS inkommit med en arbetsversion av strukturfondsprogrammet, innehållande 1) Inledning, 2) Analys och SWOT, under denna del skall programmet kompletteras med förankringsprocessen och partnerskapets medverkan. Programmet innehåller också 3) Strategisk inriktning, 4) Insatsområden, även här skall delar av texten kompletteras. I programmet finns också finansieringstabeller samt förslag på hur strukturfondsmedlen skall fördelas mellan programmets insatsområden. Genomförandedelen saknas också.

4.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Den analys som görs är väl genomförd och pekar ut områden som är regionens potential. Analysen avslutas med de erfarenheter som tidigare program har dragit. Detta ger en tydlig riktning för hur programmet skall prioritera projektmedlen och tillsammans med SWOT:en ges en relativt god överblick av områdets möjligheter och utmaningar. Strategin har utformats mot bakgrund av tidigare halvtidsutvärdering och här lyfts vikten av definitioner samt en satsning på tydliga och få insatsområden fram. Insatsområden har prioriterats med hänvisning till de ramar som den nationella strategin lämnar, detta framgår såväl i inledning som i analys och strategi. I programmet finns ett tydligt tillväxtmål som ligger väl i linje med Lissabonstrategin. Den övergripande länken mellan analysen och programmets mål, via strategin till insatsområdena ger en relativt god helhetsbild av programmet.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Analysen tillsammans med SWOT:en bör fokusera mer på en samlad bild av områdets utmaningar för att avslutas med några riktlinjer inför den strategi programmet sen väljer
- Strategin bör tydligare lyfta fram de prioriteringar som görs och bli den pelare som programmets fortsatta inriktning bygger på
- Både mål och delmål återfinns i programmet, varför frågan om såväl målkonflikter samt förmågan att optimera mot många mål är att ta hänsyn till. Detta är också av vikt inför fortsatt uppföljning och utvärdering.
- Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå skall vara tydliga och möjliga att nå utifrån de resurser som finns i programmet samt vara uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena skall vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet.

4.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Den regionindelning som fastställts inför den kommande perioden, 2007-2013 överensstämmer inte med tidigare indelning inom ramen för Mål 2. Delar av Värmlands län har tillsammans med Västra Götaland och Örebro utgjort ett programområde medan delar av Dalarna, Gävleborg och Västmanland återfinns i ett annat. Delar av Norra Mellansveriges län ingår i nuvarande Mål 1, där även hela av Jämtland och Västernorrland ingår. Jämförbarheten mellan programperioden 2000-2006 och den kommande, 2007-2013 är därför heller inte helt tillfredsställande, varför ITPS valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för de Södra Skogslänsregionen i ex-anten, halvtidsutvärderingen och den uppdaterade halvtidutvärderingen för åren 2000 – 2006.

4.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Den ex ante som utfördes av Nordeg 1999¹⁹ lyfter bland annat fram att följande delar bör förbättras eller saknas i programmet:

- En åtgärdsbeskrivning och beskrivning av organisationsmodellen för den strategiska ledningen
- Hur och på vilket sätt har näringslivet involverats i programarbetet
- Fler erfarenheter från tidigare strukturfondsprogram i andra regioner, nationellt och även internationellt
- Programmet är brett vilket ger flexibilitet, men riskerar att minska effektiviteten
- Målen är till viss del överambitiösa och även orealistiska
- Kvantitativa uppskattningar av förväntade effekter saknas

Halvtidsutvärderingen av Södra Skogslänsregionen Mål 2, som utfördes av IM-Gruppen 2004²⁰ för fram två huvudrekommendationer, dels att prioritera projekt med dynamiska effekter och överlevnad dels att integrera de horisontella målen miljöhänsyn och jämställdhet i projektens verksamhet.

När det gäller indikatorsystemet pekar utvärderingen på behov av kvantitativa mål, tydliga definitioner och relevans. För uppföljning och utvärdering pekas på behovet av att prioritera systematisk projektuppföljning.

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 1 Södra Skogslänsregionen vid Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2005²¹ och tar bland annat fram att man löpande haft frågan om dynamiska projekt uppe på beredningsträffar mellan beredningssekretariaten i syfte att få fram projekt som uppfyller dessa kriterier. Utöver det pekas det ut att:

¹⁹ Nordeg, (1999), Ex ante evaluering av SPD för Mål 1 Mellersta Norrland 2000-2006

²⁰ Nutek, (2004), Hållbar livsmiljö i utveckling – halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen 200-2006. Infonr. 006-2004

²¹ Länsstyrelsen Z-län (2005), Uppdatering hösten 2005 av Halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänsregionen. Dnr: Z3040-629-05

- De horisontella målen bättre bör integreras i strukturfondsprogrammen. Som ett resultat av detta genomförs även utbildningsinsatser.
- Det är inte verkningsfullt att ändra indikatorsystemet och utvärdering i slutet av programperioden. Nya krav på egna projektutvärderingar efter avslutad projekttid kan inte ställas.

IM-gruppen har i *bilaga 4 till den uppdaterade halvtidsutvärderingen*²² i huvudsak pekat ut att:

- Nuvarande uppföljningssystemet övervärderar vissa insatser och undervärderar andra. Ett system som bättre värderar programmets insatser och hur delarna bidrar till helheten bör utvecklas och man frågar sig om nya arbetstillfällen överhuvudtaget är en lämplig indikator om programmet syftar till strukturella förändringar?
- Ett underifrånperspektiv räcker inte alltid, detta gäller t.ex. på horisontella mål där även ett uppifrån och ner engagemang krävs.
- Det behövs en diskussion om inriktning och begränsningar för att motivera att strukturfondsmedel används för forskningsfinansiering.

4.3.2 Hur har programmen beaktat resultaten av dessa?

Norra Mellansverige tar mer än väl vara på tidigare erfarenheter, inte minst genom lärdomar från tidigare strukturfondsprogram. Programmet bygger på erfarenheter från både programperioden 1995-1999 och 2000-2006 och tar fasta på såväl Mål 1, 2, 5 och 6 samt Innovativa åtgärder och ett antal Interregprogram. Redan inledningsvis pekas dessa erfarenheter ut och specifikt lyfter programmet fram att en tydligare mot innovationer och kluster och vikten av principbeslut för att underlätta genomförandet. Med årsvisa budgetar bidras till prioriteringar. För ett smidigt programgenomförande lyfts också en strategi med få insatsområden och åtgärder. Vidare påpekas vikten av långsiktighet och av att prioritera storregionala satsningar, kunskapsutbyggnad och infrastruktur. Även bättre indikatorer för uppföljningar och utvärderingar tas fasta på samt att programmet inför perioden 2007-2013 behöver arbeta in de horisontella målen i programmet och projekthanteringen på ett tydligare och mer genomarbetat sätt. De horisontella målen bör också ses som en resurs i programgenomförandet. Även erfarenheter från Regionala tillväxtprogram (RTP) i Norra Mellansverige samt Dalarnas regionala utvecklingsprogram tas upp i programmet.

4.4 Övergripande frågeställningar

4.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Norra Mellansverige är en stor och glest befolkad region som präglas av långa avstånd och som inrymmer såväl småskaligt näringsliv som tyngre basindustri, den

²² IM-Gruppen, (2005), Mål 1 Södra Skogslänsregionen 2003-2005. Bilaga 4 i Länsstyrelsen Z-län (2005), Uppdatering hösten 2005 av Halvtidsutvärderingen för Mål 1 Södra Skogslänsregionen. Dnr: Z3040-629-05

senare huvudsak lokaliserad till Gävleborgs kustområde och södra delarna av Värmland. Programmets utmaningar återfinns framför allt inom områden som högt industrikunnande och produktivitet, kompetens inom IT och miljöteknikområdet samt besöksnäringen, i huvudsak vinterturismen i Dalarna. Utöver detta tas också fasta på närheten till storstadsregioner som Stockholm och Göteborg samt även Oslo. Länen rymmer flera multinationella företag och dess läge i anslutning till Bottenhavet och Östersjön samt hamnar vid Väneren inrymmer en potential. Flera universitet bidrar med FoU och detta sammantaget öppnar upp för ett antal möjligheter i regionen. Programmets strategi för att möta dessa möjligheter fokuseras på innovationer, kluster, forskning/utveckling, kapitalförsörjning, branchförnyelse och förbättrad tillgänglighet.

Dessa områden är väl förankrade i analys, strategiska riktlinjer och erfarenheter från tidigare strukturfondsperioder. Strategin faller ut i insatsområdena "Näringslivsutveckling" och "Tillgänglighet", vilkas indikatorer är väl definierade och har tydliga mål samt översiktliga beskrivningar. Den övergripande strategin synes av det ovanstående vara relevant utformad.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att programupplägget dels har sin bas i de grundligt dokumenterade tidigare erfarenheterna, dels i de utvecklingsområden som av analysen framgår som högst relevanta inom ramen för konkurrenskraft och sysselsättning. Dock påpekar ITPS att SWOT-analysen bör ses över så att även delar som miljöteknik, bioenergi och möjlighet till sjötransporter i regionen framgår. I anslutning till SWOT kan en sammanfattning ytterligare stärka övergången till den strategi programmet väljer. Generellt bör programmet se över om tillkortakommanden och svagheter i befintliga projekt ytterligare kan lyftas in i anslutning till den strategi programmet väljer. Även det sätt på vilket valen i programmen kan komma att göra störst nytta för regionen kan förtydligas.

Det första insatsområdet "Näringslivsutveckling" har getts högre prioritet i programmet, vilket synes rimligt i förhållande till programmet som helhet. Programmet visar också med all tydlighet på vikten av det andra insatsområdet "Tillgänglighet och infrastruktur". De indikativa aktiviteter som tas upp under respektive område rimmar också väl med programmet som helhet.

Tidigare i processen har ITPS konstaterat att trots det faktum att programskrivarna kom igång något senare än andra programområden så innehöll det första utkastet en väl genomförd analys där programmet som helhet funnit en god struktur. Utvärderarna såg fram emot en SWOT som speglade den noggrant genomförda analysen.

4.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Programmets prioriteringar är väl gjorda. Ett övergripande, om än diffust, mål finns. För insatsområdena är målen tydligt formulerade, här återfinns t.ex. definitioner för de indikatorer som det hänvisas till. Inom programområdet

uppvisas en medvetenhet om de begränsade resurser²³ som finns inom ERUF och att det därför är viktigt med fokus på några få insatsområden. I detta fall är det entreprenörskap som ges den högsta prioriteringen. Prioriteringarna stärks ytterligare under respektive insatsområde, bland annat betonas stark tillväxtfokusering och mer koncentration jämför med tidigare strukturfondsprogram. De horisontella målen har getts stort utrymme i dokumentet och ges uppmärksamhet dels i det resonemang som förs i analysen och dels på det sätt som det kommer att genomsyra såväl mål som insatsområden.

Ex- ante processen

ITPS menar att prioriteringarna skulle framträda tydligare om de kom att bli mer samlade i programdokumentet. Det övergripande programmål som Norra Mellansverige lyfter fram bör preciseras och göras mätbart. I dess nuvarande form, "Att stärka kunskapsbasen för innovativa miljöer och främja ett dynamiskt näringsliv och att öka tillgängligheten till arbete och kunskap för regionens näringsliv" ter det sig mer som en vision än ett mål.

ITPS pekar särskilt ut problematiken med flera delmål i det övergripande programmålet och föreslår att det övergripande målet står för sig och delmålen utesluts, inte minst för att undvika målkonflikter. Något som bör definieras i målet är begreppet kunskapsbas, inte minst i relation till vad som kan tänkas rymmas inom den regionala fonden.

Till det första programutkastet påpekades också att kopplingen mellan kompetensförsörjning och ERUF borde ses över samt att programmålet utan undantag bör gå att kvantifiera. Det övergripande målet var i det läget än mer visionärt formulerat. När det gällde insatsområden betonade ITPS vikten av ett mål nedbrutet ur programmålet.

4.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Redan i analysdelen tar Norra Mellansverige sin utgångspunkt i tidigare erfarenheter, något som också genomsyrar resterande del av programmet. Förutom tidigare strukturfondsprogram återkopplas även till länens RTP och den RUP som tagit fram i Dalarna. Insatsområden har prioriterats med hänvisning till de ramar som den nationella strategin lämnar och genomgående i programmet finns ett tydligt tillväxtmål, väl i linje med Lissabonstrategin och den Europeiska sammanhållningspolitiken..

Ex-ante processen

Norra Mellansverige tog redan initialt och till första programutkastet fasta på kopplingar till regional, nationell och europeisk nivå, något som utvecklats än mer under processens gång. Möjligen kan ytterligare förtydliganden stärka kopplingen

²³ För att ge en fingervisning om resursernas storlek genomförde ITPS en beräkning på den totala resursen i fonden, fördelat på sju år och antal invånare år 2005. Denna summa uppgick till ca 70 kronor/individ och år och utgjorde ett underlag för diskussioner kring vikten av prioriteringar i programmet

till den RUP som tas upp i programmet. Sammantaget menar ITPS att programmet under hela framtagandeprocessen bemödat sig om att koppla till relevanta styr- och policydokument.

4.4.4 Är de valda målkriterierna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

I föreliggande programdokument håller såväl definitioner och indikatorer på insatsområdesnivå enligt ITPS en relativt hög nivå, dock har helheten och kopplingen till det övergripande programmålet inte kommenterats tidigare. Detta hänger samman dels med att det övergripande programmålet inte var tydligt och dels avvaktan på de rekommendationer som Nuteks indikator grupp presenterar *efter* det datum som utvärderingen genomförs. Indikatorgruppens arbete kommer att beaktas i Norra Mellansveriges programdokument.

Ex-ante processen

Programrådet har löpande rekommenderats att ta del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar och utvärderingar. En generell bedömning är dock att de redan utformade indikatorerna preciseras ytterligare för att uppnå en tillfredsställande nivå.

4.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms som relevanta utifrån nulägesanalysen. I en region som Norra Mellansverige, en av de glesare i EU, är det troligt att programmets påverkan kan få betydelse, dock är de tillgängliga resurserna av den storleksordningen att programmet inte kan förväntas åstadkomma en radikal förändring i regionen.

Ex-ante processen

ITPS menar att de samarbeten som aviseras med andra program kan, via synergieffekter, åstadkomma ytterligare resultat för programområdet. Att drygt två tredjedelar av resurserna riktas mot näringslivsutveckling gör det troligt att programmet uppnår de mål som är satta vad gäller antal företag och sysselsättning. Programmet rekommenderas dock att precisera och kvantifiera målen så långt som möjligt samt att arbeta in rekommendationer från Nuteks indikatorgrupp.

4.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

4.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål har fått en ambitiös utformning genom hela programmet. Jämställdhet, etnicitet och miljöaspekter finns redan nu representerade men antas få en ytterligare stärkt ställning efter den strategiska miljöbedömning som pågår. Horisontella mål framgår för programmet som helhet som för enskilda

insatsområden. Analysen visar en arbetsmarknad som är mer könssegregerad än i någon annan region i landet, vilket programmet har för avsikt att ändra på. Detta görs bland annat genom de krav på resultat som insatsområdena ställer på projekten

Att programmet aviserar vikten av miljöhänsyn parallellt med en satsning på tillväxt framgår t.ex. när programmet tar upp att regionen är starkt beroende av en trygg energiförsörjning (kopplat till basindustrin) varför energieffektiviserande tekniker samt tillvaratagandet av inhemska bioenergitillgångar blir särskilt viktiga för att bibehålla konkurrenskraften i näringslivet.

Ex ante processen

ITPS pekar på att det ytterligare går att precisera och kvantifiera målen för att underlätta uppföljning av de horisontella målen. Även i detta sammanhang poängteras vikten av resonemang om målkonflikter (t.ex. miljömål, tillgänglighet och kopplingen till turism) samt poängen med att utifrån det ovanstående se över de indikatorer som finns under de olika insatsområdena. Ett sätt att få projekten mer fokuserade på horisontella mål är att ange dessa som urvalskriterier, vilket inte tydligt framgår av föreliggande dokument.

4.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Analysen faller relativt väl ut i en överskådlig SWOT. De riktlinjer och prioriteringar som görs leder fram till en strategi som hämtar stöd i analys, inte minst genom kopplingen till tidigare erfarenheter och policydokument. Att strategin sen faller ut i programmets insatsområden följer väl på tidigare resonemang, inte minst av analysen. Insatsområden har till stora delar brutits ut ur analys och strategi. Den röda tråden är därmed tydligt framträdande i programmet vilken dock kan förbättras ytterligare med hjälp av en utförligare strategi.

Ex ante processen

Strategin bör förtydligas för att bli den brygga mellan analysen och insatsområdena och som i föreliggande program till vissa delar endast implicit påvisar. Med en väl utformad strategi ökar också programmets påverkansmöjligheter. Det första programutkastet saknade i all väsentlighet en strategi, något som också tidigare kommenterats.

4.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Norra Mellansverige har i möjligaste mån strävat efter en så öppen process som möjligt. Inledningsvis kallades läns- och kommunledningarna i de tre länen samman och tillsammans drogs riktlinjerna upp för arbetet. Det beslutades om ett fortsatt arbetet utifrån de inarbetade partnerskapskontakter som etablerats i framtagande av regionala tillväxtarbetet, där parter från den offentliga, ideella och privata sektorn samt näringslivets och arbetsmarknadens parter ingår. Det första större partnerskapsmötet hölls i början av juni och har följts upp ytterligare under hösten när det länsgemensamma programarbetet inom Norra Mellansverige tog sin början. Parallellt har kommunförbunden, regionala samverkansorgan samt

Länsstyrelserna i alla sina normala samråd och aktiviteter lyft fram strukturfondsarbetet som en fråga av särskild dignitet på dagordningen.

Förankringsprocessen, som har en tydlig utgångspunkt i det tidigare utvecklingsarbetet, har ökat samrådsförfarandet betydligt i de grupperingar som deltagit i tillväxtarbetet. Olika möten har hållits med grupper ifrån 20-30 personer upp till stora möten med över 100 deltagare. Det har också varit viktigt att så många parter som möjligt fått en relevant information och därför har såväl offentliga som privata aktörer inbjudits.

Inom såväl kommunala samverkansorgan som Länsstyrelser har det skapats hemsidor med möjligheter att delta i processen med programskrivandet. Uppdaterade versioner av programmet har kontinuerligt lagts ut och möjligheter har funnits att lämna synpunkter. Information har också spridits genom annonser i tidningar samt genom ett antal tidningsartiklar.

Möten har under hösten hållits med representanter för företagen, statliga myndigheter i regionen, företrädare för kommunerna samt tillväxtprogrammets olika grupperingar. Ett slutligt möte med partnerskapet, en så kallad hearing, genomfördes i Borlänge med 80-tal deltagare från hela regionen och där även ITPS medverkade. Deltagarna ansåg att inriktningen av programmet överstämde väl med de regionala utvecklingsprogrammen.

5 Stockholm

5.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Stockholm har ägnat stor kraft åt förankringsarbete med det regionala partnerskapet. De har bedömt det som mycket betydelsefullt att samstämmighet har funnits om programmets inriktning innan det egentliga skrivarbetet i detalj påbörjats. En ansats som kortsiktigt tagit tid, men som Länsstyrelsen i Stockholm bedömer långsiktigt betalar sig i genomförandefasen. ITPS delar den bedömningen.

Av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Stockholm inte fullständigt genomarbetat eller komplett den fjärde oktober. Följande delar fanns tillgängliga: A. Inledning, B. Analys med SWOT, C. Strategisk inriktning, D. Insatsområden. Genomförandedel och finansieringstabeller saknades. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

5.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är genomarbetad och väl förankrad i tidigare dokument. Greppet att inleda med en SWOT, istället för att avsluta med den, är inte legio, men fungerar. ITPS menar att det skapar en tydlig struktur i analysen. Den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden är klar. Vissa omdispositioner skulle dock öka tydligheten i programtexten, exempelvis när det gäller gränssnittet mellan analys och strategidel. Insatsområdena är väl förankrade i analysen och framträder redan i strategidelen genom de inriktningar och prioriteringar som där presenteras. Målformuleringar och indikatorer behöver arbetas igenom när det gäller mätbarhet, tydlighet, definitioner, tänkbara målkonflikter och antal (indikatorer). Utifrån regionens förutsättningar och tillgängliga programdelar bedöms programmets huvudstrategi väl uppfylla Lissabonstrategins intentioner.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- ITPS saknar, åtminstone delvis, hänvisningar till tidigare erfarenheter när val av strategier, insatsområden och åtgärder diskuteras
- För åtminstone de mest strategiska och/eller mest resurskrävande insatserna är det viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker sig att ta sig an
- De mål som redovisas skulle vinna på att tydliggöras och kvantifieras
- De horisontella målens ställning gentemot andra programmål bör klarläggas (prioriteringar, urval, potentiella målkonflikter etc.)
- Indikatorer behöver preciseras och definieras ytterligare

5.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller regionen Stockholm har de inte tidigare varit aktuella för den

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Tidigare erfarenheter saknas således. De utvärderingar som utförts angående Växtkraft Mål 3 (där Stockholm deltagit) har betydligt större geografisk bas än Stockholms län. Av den anledningen har ITPS bedömt det tillräckligt att studera syntesen av slututvärderingen för Växtkraft Mål 3.

5.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Slututvärderingen av Växtkraft Mål 3 utfördes av Ramböll Management 2005²⁴.

Bland de slutsatser och lärdomar som utvärderaren lägger fram märks följande:

- Vikten att framtida program starkt koncentrerar sina insatser
- Programmets utvärderbarhet bör stärkas
- En högre kvalitet på målsättningar och indikatorer
- En utvecklad regional förankring genom stärkt roll för regionala partnerskap
- Diskussioner om hur vunna erfarenheter, metoder och insatser kan överföras till de myndigheter som utvärderarna ser som ”mottagande strukturer”

Ovanstående erfarenheter skulle även kunna ha betydelse för utformning av mål 2 program.

5.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

Programmet för Stockholm saknar hänvisningar till tidigare strukturfondserfarenheter. Då Stockholm inte tidigare varit aktuell för insatser från Europeiska regionala utvecklingsfonden är detta i sig inte märkligt. Dock kan det, som indikeras ovan, finnas generella erfarenheter från Växtkraft Mål 3 som kunde vara värdefulla att beakta även i detta sammanhang. Det programpartnerskap som bildades under sensommaren 2006 har sin stomme i RTP- och Växtkraft Mål 3 partnerskapen. Erfarenheter från Växtkraft Mål 3 kan därför antas föreligga i partnerskapsarbetet och muntliga diskussioner även om de inte explicit uttrycks i programtexten. Kontakter med programskrivarna bekräftar även att så varit fallet.

Det kan tilläggas, vilket även kommenteras på andra ställen i denna utvärdering, att programmet återkopplar till andra regionala strategidokument som exempelvis RTP och RUF (Stockholms RUP),.

5.4 Övergripande frågeställningar

5.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Programmet har storstaden som sin utgångspunkt och är därvidlag konsekvent. I programmets analysdel och strategidel framkommer tydligt Stockholm som en

²⁴ Ramböll Management, (2005), Svenska ESF-Rådet -Slututvärdering av Växtkraft Mål 3

region för vilken konkurrenskraft och jämförelser måste sättas i förhållande till andra storstadsregioner, i Europa och globalt. Att vara attraktiv i jämförelse med svenska förhållanden är i allt mindre omfattning tillräckligt. Trots ett betydande antal positiva faktorer som t.ex. tillgång på kunskap och kompetens, framgångsrika kluster, ett diversifierat näringsliv samt en förhållandevis gynnsam befolkningsstruktur finns det orosmoln. Analysen pekar bl.a. på brister i bostadsförsörjning, infrastruktur och utbildning, integrationsproblem, för få tillväxtföretag och innovationer samt en fragmentiserad stödstruktur.

Programmets strategi för att möta upp mot detta är huvudsakligen en satsning på små och medelstora företag. Nyckelord är: samarbete (förutom Triple Helix även mellan offentlig sektors aktörer när det gäller företagsfrämjande strukturer), kunskapsutveckling, stimulans av entreprenörskap och företagande, regionförstoring och ökad integration. Strategin faller ut i tre insatsområden, väl förankrade i analys och strategi: "Storstadens innovativa miljöer", "Företagsutveckling" samt "Tillgänglighet". Varje insatsområde har en bakgrundsdel där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter diskuteras. Strategin förefaller sammantaget därför vara relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* saknar ITPS delvis hänvisningar till tidigare erfarenheter när val av strategier, insatsområden och åtgärder diskuteras. Vilka generella erfarenheter har Växtkraft Mål 3 givit? Vad har utvärderingar visat? Det är viktigt att lyfta fram vilka tillkortakommanden som programmet tänker sig att ta sig an. Grunden skall vara att korrigera ett marknadsmisslyckande. I de fall där det redan sker satsningar i offentlig sektors regi kan även de med fördel kommenteras. Vad är svagheter i befintliga projekt och satsningar? På vilket sätt är programmets planerade satsningar "nya"? Hur, och på vilka grunder, kan valen i programmet ske så att de gör störst nytta? Insatser som bygger vidare på tidigare erfarenheter, undviker misstag eller ineffektiva lösningar och istället utgår från (och ytterligare förbättrar) positiva satsningar bör eftersträvas. Brister eller tillkortakommanden i befintliga insatser kan exempelvis härröras till omfattning, struktur, lättillgänglighet eller samordning. När det gäller entreprenörskaps- och företagsfrämjande åtgärder antyds att det är mera ett samordnings- och tillgänglighetsproblem än bristande resurser. Som en konsekvens av detta återfinns även samverkan mellan företagsfrämjande aktörer som ett exempel på aktiviteter. När det gäller insatser för lokal utveckling görs en bra koppling om erfarenheter från de s.k. utvecklingsavtalen. Sådana diskussioner kan med fördel införas på fler ställen i dokumentet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. generellt kommenterat betydelsen att redovisa och bygga vidare på tidigare erfarenheter, behov av referensvärden samt analysens roll som stöd för prioriteringar i strategidelen samt utformning av insatsområden.

5.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Prioriteringar utförs i flera led genom programdokumentet. Genom att genomgående välja ett storstadsperspektiv har landsbygdens och skärgårdens särskilda förhållanden valts bort. I SWOT:en behandlas vissa frågor som inte förs vidare då de bedöms falla utanför ramarna för den regionala fondens område, exempelvis andelen gymnasieungdomar utan slutbetyg och brist på bostäder. I avsnitt tre redovisas de prioriteringar som partnerskapet gör utifrån den nationella strategin, nulägesanalysen och tidigare erfarenheter av arbete med regionala utvecklings- och tillväxtfrågor. Avsnittet utmynnar i utpekandet av fyra prioriterade områden: innovativa miljöer, förutsättningar för entreprenörskap, segregation ur ett köns- och etnicitetsperspektiv samt tillgänglighet och regionförstoring. I strategidelen (avsnitt C2) framgår utgångspunkter för ytterligare prioriteringar. Exempelvis ska insatserna koncentreras till stora strategiska satsningar, effektivisera användandet av regionens övriga resurser, skapa mervärde för övrig verksamhet m.m.

Resursfördelningen mellan programmets insatsområden är inte färdig i föreliggande version. En sådan fördelning skulle annars vara en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriterades.

Till detta introduceras även horisontella mål som skulle kunna ligga till grund för prioriteringar på åtgärds och projektnivå. Om detta sägs emellertid inget.

Region Stockholm har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 297 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till knappt 22:50²⁵. Den summan kan exempelvis sättas i relation till stockholmarnas förädlingsvärde (BRP) per capita som 2003 uppgick till 375 530 kr²⁶. Förväntningarna på programmets effekter måste uppenbarligen anpassas efter de ingående resursernas storlek. En fokusering blir viktig.

Programmets övergripande mål är att: *”bidra till att stärka Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft genom att stärka de små och medelstora företagen”*.

Vare sig detta program mål eller målen för de tre operativa insatsområdena är i föreliggande version ännu kvantifierade, vilket gör det svårt att bedöma realismen på de resultat som förväntas.

Insatsområde D1 ”Storstadens innovativa miljöer” har delmålet att: *”Utveckla storstadens innovativa miljöer genom att utveckla samverkan och strukturer för kunskapsutveckling, kommersialisering av varor och tjänster för både export och inhemska marknaden samt tillvaratagande av alla invånares kompetens.”*
Insatsområde D2 ”Företagsutveckling” har delmålet att: *”bidra till att stödsystemet i regionen kring entreprenörskap och företagsutveckling utvecklas så att fler*

²⁵ 297 miljoner kr / 7 år / 1,89 miljoner invånare

²⁶ <http://www.ab.lst.se> (2006-10-09) Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

företag startar och att fler företag växer.” Det tredje insatsområdet ”Tillgänglighet” har målet att: ”bidra till att förbättra Stockholmsregionens inomregionala, storregionala och internationella tillgänglighet i syfte att stärka regionens konkurrenskraft och en hållbar utveckling.”

Till dessa mål skall även läggas programövergripande horisontella mål och insatsområdesspecifika horisontella mål. Inte heller dessa är kvantifierade. Programmål och insatsmål är sammanhängande, men kan ej anses vara så preciserade som är önskvärt. Både mål och medel förekommer i formuleringarna. Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering skulle öka om målen preciserades.

Prioriteringarna kan sammantaget anses väldokumenterade och tydliga, men de mål som redovisas skulle vinna på att tydliggöras och kvantifieras så långt möjligt. I brist på angivna förväntade resultat kan inte ITPS bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. Mot detta kan argumenteras att insatser av typen samordning och bättre planerings-/beslutsunderlag inte i sig behöver vara kostsamma för att vara framgångsrika. Fokusering blir oavsett detta viktigt.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* har ITPS följande generella kommentar när det gäller utformning av mål. Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå skall vara såväl tydliga och möjliga att nå utifrån de resurser som finns i programmet som uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena skall vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet. Om regionen så önskar är det inget som hindrar att mera övergripande, icke-kvantifierade ”mål” finns med – men då i form av en vision. En sådan vision måste då emellertid alltid åtföljas av ett koncist, kvantifierbart mål enligt ovan.

Programmål och insatsmål i föreliggande programtext är sammanhängande. Programmålet innehåller såväl mål (stärka Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft) som medel (genom att stärka de små och medelstora företagen). Önskvärt om medel ej ingår i formuleringen. De kvantitativa målen är idag öppet formulerade. ITPS antar att ett specificerat antal företag, arbetstillfällen m.m. kommer att tillföras i ett senare skede. Med tanke på betoningen av SME i analys och strategidelen kan andelen SME som nås av insatserna även vara av intresse.

De horisontella målen har getts stor vikt och har dels ett eget avsnitt, dels en redovisning för varje insatsområde. Detta är en ambitiös inriktning som dock även har vissa programtekniska konsekvenser. Med ett ökat antal mål ökar också sannolikheten för målkonflikter samt behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Skall de horisontella målen ses som restriktioner för det övergripande målet, som prioriteringsargument vid projekturval, eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur den avses att hanteras kan föras i strategidelen. De specifika klassificeringsindikatorerna kan definieras i insatsområdesdelen. De horisontella målen är i föreliggande version verbalt beskrivna, nästan i form av bakgrundstext. Diskussionen bör utmynna i en

konkretisering och kvantifiering så långt möjligt så att målen blir tydliga och utvärderingsbara. På samma sätt som det övergripande programmålet innehåller även insatsområdenas mål och medel och skulle vinna på att preciseras.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. generellt kommenterat vikten av tydliga prioriterings- och motiveringsdiskussioner samt utformning av övergripande program mål och delmål.

5.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Analysdelen bygger på en stor mängd redan utförda analyser, utvärderingar och strategier, exempelvis RTP, RUP, Östersjöstrategin m.m. vilket gör den väl förankrad i den regionala analysmiljön. En specifik OECD-studie om Stockholm används genomgående i analysdelen när det gäller extern bedömning och benchmarking. Partnerskapets prioritering av insatsområden har skett med direkt hänvisning till de ramar som den nationella strategin lämnar. I avsnitt C1 diskuteras den europeiska sammanhållningspolitiken samt riktlinjer och strategier från EU samt den nationella strategin. Avsnitt om RTP, RUF, ESF-program, Mål 3 har även markerats för införande i föreliggande programversion.

Strategin har ett tydligt tillväxtmål och ligger väl i linje med Lissabonstrategin. Programmet kan sammantaget anses vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* ser ITPS inga behov av förändringar under förutsättning att de kompletteringar som markerats i dokumentet sker.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

5.4.4 Är de valda målkriterierna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

När det gäller indikatorer har ITPS följande generella kommentar. ITPS baserar sin förhandsutvärdering på den programversion som förelåg den fjärde oktober. Genom den i tid kraftigt komprimerade programskrivningsprocessen kommer rekommendationerna från Nuteks indikator grupp olyckligtvis att presenteras *efter* detta datum, varför de inte kunnat beaktas. Rekommendationerna från indikatorgruppen är vad respektive program har att förhålla sig till. ITPS har ändå funnit det angeläget att kommentera de presenterade indikatorerna, men har av ovan angivna skäl valt att stannat vid kommentarer av mer allmän natur för att inte föregripa indikatorgruppens arbete. Programområdena rekommenderas starkt att ta del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar och utvärderingar.

ITPS uppfattning om indikatorerna i föreliggande programtext är att det ännu återstår en del arbete. Klassificeringsindikatorerna är väldefinierade, men det saknas uppgift om hur de skall användas. Det är dock mycket betydelsefullt att även resultatindikatorer kommer med på ett bättre sätt. Aktivitetsindikatorerna är genomgående fler och mer genomarbetade. Utifrån t.ex. tillgänglig statistik om nyföretagande och erfarenheter från andra programområden kan kvantifierade mål, med tillhörande indikatorer tas fram. Det är även angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analysera i framtida utvärderingar. I föreliggande programtext finns exempel på indikatorer där tolkningsproblem skulle kunna uppstå ("kvinnlig ledare", "utländsk bakgrund", "inriktning mot internationalisering" m.fl.).

Generellt återstår en del arbete innan nuvarande målandikatorer kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* är indikatorerna inte färdigarbetade, en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med dem pågår. Det är mycket betydelsefullt att utformningen av dessa prioriteras så att utförda insatser och framsteg kan mätas. Det är även angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt. Det är även, som Nutek påpekar i sin sammanställning av halvtidsutvärderingarna av föregående strukturfondsperiod, angeläget att hålla ner antalet indikatorer²⁷.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

5.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms som relevant utifrån nulägesanalysen. Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och storleken på Stockholmsregionens ekonomi ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Många andra exogena faktorer som påverkar programområdet kan antas spela väl så stor roll. Fokusering blir viktig. Utan kvantifiering av målen och resursfördelning är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av programmålen är mycket betydelsefullt. Rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp bör tas tillvara, insatsområdena prioriteras inbördes genom fördelning av finansieringen så att mest effekt fås ut av programmet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering

²⁷ Nutek, (2004), *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling*. Infonr. 039-2004

av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

5.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

5.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål har fått en ambitiös utformning i programmet. Jämställdhet och etnicitet fångas upp på ett flertal ställen och ur flera aspekter. Miljöaspekter finns redan nu representerade, men antas få en ytterligare stärkt ställning och genomlysning efter den strategiska miljöbedömning som pågår. Horisontella mål finns formulerade såväl för övergripande programnivå som för de enskilda insatsområdena. Huvudmålen är:

- Främja energi- och resurssnålhet samt inte äventyra människors hälsa
- Medverka till att kvinnliga företagare i högre utsträckning deltar i affärsnätverk, samverkan med FoU, kluster och insatser för affärsutveckling och kapitalförsörjning
- Medverka till att kvinnor och män med utländsk bakgrund i högre utsträckning deltar på arbetsmarknaden samt att företag som ägs av en man eller kvinna med utländsk bakgrund i högre utsträckning deltar i affärsnätverk, samverkan med FoU, kluster och insatser för affärsutveckling och kapitalförsörjning

För första insatsområdet finns utförliga horisontella mål för miljö, integration och mångfald samt jämställdhet, målen har dock mer formen av en bakgrundsbeskrivning än preciserade mål. För det andra och tredje insatsområdet är målbeskrivningen mindre omfattande, men innefattar fortfarande alla dimensioner i enlighet med huvudmålen. Miljöaspekterna är kanske mest påtagliga i det tredje insatsområdet. De horisontella målen har en framskjuten placering, men det finns genomgående behov av att precisera och kvantifiera målen för att underlätta uppföljning (och eventuella prioriterings/urvalsdiskussioner).

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att koncisa mål bör formuleras och inleda eller avsluta respektive avsnitt (miljö, integration och mångfald samt jämställdhet). Genom att presentera både huvudmål och horisontella mål formulerade för varje insatsområde riskerar målkonflikter att uppstå. Hur dessa skall hanteras framgår inte. Varje projekt skall klassificeras utifrån dess inverkan på de horisontella målen. Oklart om det krävs en lägsta nivå för att kvalificera projekt eller om mer gynnsam påverkan ger prioritet i en urvalsprocess.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. generellt kommenterat punkter med betydelse för hållbar utveckling, jämlikhet och integration.

5.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Kopplingen mellan SWOT och nulägesbeskrivning är tydlig, delvis tack vare ansatsen att indela nulägesbeskrivningen efter SWOT:en. Programmet har lyckats renodla sin SWOT på ett bra sätt, vilket då också förenklar strategiarbetet. Den strategi som presenteras finner stöd i analysen och utmynnar via prioriteringar till ingångar för insatsområdena. Övergången mellan analys och strategi kan dock förbättras likaså dispositionen inom de enskilda insatsområdena. Den röda tråden finns, men kan tydliggöras ytterligare genom viss omdisponering av text.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att vissa omdispositioner skulle öka tydligheten i programtexten, exempelvis när det gäller gränssnittet mellan analys och strategidelen. Avsnitt tre är bra formulerat men passar ännu bättre i strategidelen (bl.a. då det finns intressanta diskussioner om prioriteringar). Avsnittet C1 om styrdokument kommer f.n. efter avsnittet om partnerskapets prioriteringar och skapar osäkerhet om styrdokumentens betydelse.

Innehållet i de enskilda insatsområdena kan tydliggöras genom några enkla justeringar i texten. Insatsområden skulle då kunna disponeras i ordningen huvudmål, bakgrund, åtgärder, indikatorer. Med denna omdisponering ges en bakgrund till insatsområdet innan indikatorerna presenteras vilket gör det lättare att bedöma om de är relevanta.

De horisontella målen har redan berörts på ett flertal ställen i ITPS kommentar. Vi anser att de specifika klassificeringsindikatorerna kan flyttas till insatsområdesdelen. Avsnitt C3 skulle vinna på att inledas med en skrivning om horisontella målen betydelse som utmynnar i en vision (kan betraktas som ett ej kvantifierbart mål), följt av kvantifierbara programmål. Ett tänkbart alternativ att gå vidare är att sedan beskriva hur målen skall uppnås, t.ex. genom att samtliga projekt skall klassificeras enligt de horisontella kriterier som då skulle återfinnas i början av insatsområdena. Klassificeringen skulle – om det överensstämmer med programområdets prioriteringar – i sin tur kunna ligga till grund för projekturval.

I strategidelen kunde en omdisponering (flytt av avsnitt 3.3 till inledningen av kapitel 3) klargöra redovisningen av den prioriteringsprocess som leder fram till övergripande programmål och val av insatsområden.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat analysens roll som stöd för prioriteringar i strategidelen samt efterföljande insatsområden.

5.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Information om programarbetet har funnits tillgängligt, och löpande uppdaterats, på Länsstyrelsens hemsida (www.ab.lst.se). Mellan 2006-10-12 och 2006-10-20 har det givits möjligheter att lämna skriftliga kommentarer på en ”arbetsversion” av programtexten. Öppna informationsmöten har arrangerats.

Befintliga partnerskap på länsnivå, RTP respektive nuvarande Växtkraft Mål 3, har kompletterats med aktörer från social ekonomi och integration till ett nytt Programpartnerskap för Mål 2, lett av landshövdingen. Partnerskapens sammansättning svarar upp till de skrivningar om sektorer och nivåer som framgår av direktiven. Partnerskapet har träffats fem gånger under programframtagningsprocessen. Programmet har en stark koppling till regionala strategidokument (RUF 2001 och RTP) vilka i sin tur är väl förankrade i länet. Framtagande och förankringsprocessen var för dessa betydligt längre än under nuvarande programframtagningsprocess.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Trots detta har Stockholm ägnat stor kraft åt förankringsarbete med det regionala partnerskapet. De har bedömt det som mycket betydelsefullt att samstämmighet har funnits om programmets inriktning innan det egentliga skrivarbetet i detalj påbörjats. Detta har bl.a. yttrat sig i omröstningar i partnerskapet om prioriteringar och efterföljande, bekräftande sammankomster. En ansats som kortsiktigt tagit tid, men som Länsstyrelsen i Stockholm bedömer långsiktigt betalar sig i genomförandefasen. ITPS delar den bedömningen.

Det är ITPS uppfattning att programmet gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapets sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

6 Östra Mellansverige

6.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Programmet som var ITPS tillhanda den fjärde oktober bestod av följande delar: En inledningen, avsnitt 1, här tillkommer ett avsnitt om Europa och strukturfondssystemet. Avsnitt 2 som är väl genomarbetad skall kompletteras med mindre delar, t.ex med pendlingskartor. Avsnitt som berör hållbar utveckling (i avsnitt 2 och 4) kommer att utvecklas ytterligare och i avsnitt 3 (strategin) pekas det ut i löptext att flera delar skall kompletteras eller utvecklas. Avsnitt 4, som behandlar insatsområdena, innehåller i stort sett genomarbetade delar. Dock tillkommer text som rör ”Regionförstoring och hållbar utveckling” samt text för ”Teknikstöd”. Förväntade värden för målen och indikatorer kompletteras också och i rapporten finns en finansieringstabell och en finansieringsplan.

6.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Östra Mellansverige presenterar en grundlig och väl genomförd analys vilken lyfter fram utgångspunkter, möjligheter och begränsningar för programmet. Fokus ligger på näringslivets tillväxtinriktning, i synnerhet när det gäller entreprenörskap och satsning på små och medelstora företag. Viktiga delar i programmet är också hållbar utveckling, tillgänglighet och samarbete med Stockholm. Programmet

omfattas också av ett tydligt flerlänsperspektiv. Strategin pekar på prioritering av kortsiktiga och direkta resultat samt fokus på näringslivsinriktning, entreprenörskap och samarbete med bl.a. forskning och utveckling. Detta leder sen fram till de tre insatsområdena: ”Innovativa miljöer”, ”Entreprenörskap” och ”Tillgänglighet”. Merparten av resurserna skall koncentreras till entreprenörskap. Slutligen skall sägas att programmet har en tydlig koppling till såväl den Nationella- som Lissabonstrategin med dess sammanhållningspolitik. Detta är också något som framgår av samtliga delar av programmet.

ITPS huvudsakliga kommentarer:

- SWOT:en uppfattas av ITPS som komplex och kan gynnas av förtydliganden eller en slutsats som sen leder in till den strategi programmet väljer
- Programmets svagaste länk är strategidelen. Genom att förtydliga den med delar från t.ex. analysen får programmet som helhet en tydligare röd tråd mellan analys, strategi och insatsområden. Strategin kom också in sent i processen vilket kan ha missgynnat möjlighet till tidiga inspel från såväl ITPS som andra aktörer.
- ITPS betonar vikten av att målen avspeglar programmets inriktning. I anslutning till detta nämns också behovet av att belysa målkonflikter, mätbarhet, definitioner samt referensvärden.

Programmet bör också se över hur de olika fonderna ERUF och EFS korresponderar med varandra i de delar där detta tas upp

6.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområdesindelningen i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med den regionindelning som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller Östra Mellansverige har t.ex. Örebro län, inom ramen för tidigare strukturfonder, samarbetat med Västra Götaland och Värmland medan de övriga länen framför allt har erfarenheter av programlagt utvecklingsarbete inom RTP. Mot bakgrund av detta är jämförbarheten mellan programperioden 2000-2006 och den kommande, 2007-2013 inte helt tillfredsställande. ITPS har ändå valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för Mål 2 Västra genom den ex-ante, halvtidsutvärdering och den uppdaterade halvtidutvärderingen som genomförts för åren 2000 – 2006.

6.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Den ex ante som utfördes för Mål 2 Västra²⁸ pekar bland annat ut att programmet eftersträvat åtgärder som ger mesta möjliga utdelning för insatta medel men att programmet uppgift kan anses svår, detta mot bakgrund av t.ex. befolkningsminskning och dess bakomliggande krafter. Förhandsutvärderingen pekar också ut ett klart samband mellan analysen och insatsområdena. Utöver detta framgår att:

²⁸ EuroFutures (2000) Förhandsgranskning av mål 2 Västra i Sverige.

- De horisontella aspekterna bättre kunde ha vävts samman med huvudanalysen. Målen för dessa bör också göras mätbara.
- Bättre försöka ta tillvara den potential som finns i närheten till storstadsregionerna.
- Kopplingen mellan analys, SWOT, mål, strategier och åtgärder kunde bli tydligare.
- Målet med 6000 personer som blir föremål för utbildningsinsatser är lågt satt.

I *halvtidsutvärderingen*²⁹ som genomfördes av IM-Gruppen för Mål 2 Västra framgår att programmet har en sammanhängande logik och att mervärdet ligger i programmets tydliga profil och fokusering på näringslivet. Det framgår också att andelen privat medfinansiering är betydligt högre än i andra program och att programmet lyckats bygga broar mellan företag och forskning. För att resterande projektmedel skall generera i effekter rekommenderas att:

- Programmet satsar på program eller projektformer med sikte på bästa möjliga resultat effekt på sikt
- Programmet integrerar de horisontella målen i projektens verksamhet.
- De satsningar som gjorts med inriktning mot IT-området är förhållandevis underrepresenterade och kan därför bli bättre

I den *uppdaterade halvtidsutvärderingen*³⁰ där förvaltningsmyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro län, varit samordnande och där analysen genomförts av IM-gruppen i Uppsala framgick att:

- Programmet fungerar bra när det gäller att omsätta resurser i verksamhet
- Effekten av valda kärnindikatorerna är att vissa insatser sker på bekostnad av andra
- Det framgår också att de största projektägarna driver genomsnittligt större projekt samt att man kunnat stödja många värdefulla näringslivssatsningar som sannolikt ger effekter på sikt
- Något som också tas upp är en fråga om uppföljningssystemens förmåga att värdera programmets insatser, dvs hur delarna bidrar till helheten
- En fråga om ”nya arbetstillfällen” över huvud taget är en lämplig indikator i ett program som syftar till strukturella förändringar?
- Färre insatsområden ger större flexibilitet vid genomförande och att näringslivets medverkan under såväl programskrivandet som process och genomförande är av vikt

²⁹ Nutek, (2004) *Med näringslivet i fokus. Halvtidsutvärdering av Mål 2 Västra 2000-2006, Infor 010-2004.*

³⁰ Länsstyrelsen i Örebro län (2005) Mål 2 Västra – uppdatering av halvtidsutvärderingen samt IM-Gruppen: Mål 2 Västra 2003-2005 – En uppdatering av halvtidsutvärderingen.

6.3.2 Hur har programmen beaktat resultaten av dessa?

Östra Mellansverige visar redan inledningsvis att programmet beaktar de erfarenheter som pekats ut här ovan. Erfarenheter har förutom från Mål 2 Västra också hämtats från Urban II, Innovativa åtgärder Östra Mellansverige samt de regionala tillväxtprogrammen vilka sen delats in i följande kategorier:

- Erfarenheter för att på bästa sätt identifiera och ge utrymme för rätt projekt i linje med programmets mål
- Erfarenheter med fokus på en effektivare programadministration

I programmet tar man bl.a. fasta på större projekt och färre indikatorer. För att öka kopplingen till näringslivet ställs större krav på deras delaktighet, i syfte att skapa engagemang.

6.4 Övergripande frågeställningar

6.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Östra Mellansveriges fem län och rymmer flera större städer med god koppling till forskning och utveckling via länens universitet och högskolor. I regionen finns stora områden med ett för svenska perspektiv tätbefolkad landsbygd. In- och utpendling till Stockholm sker i stor omfattning och förbindelserna är relativt goda. Befolkningsstillväxten är stabil och näringslivet består av både små och stora företag där flera har internationell koppling. Detta utgör bl.a. programmets utgångspunkter och tidigt i programmet prioriteras entreprenörskap och satsning på små och medelstora företag. Hållbar tillväxt skall åstadkommas med ett flerlänsperspektiv i fokus vilket är ytterligare en tydlig strategi i programmet. Utöver det blickar programmet över både den regionala och nationella gränsen. Östra Mellansverige lyfter fram aktiva insatser för samverkan och nyttjandet av goda metodexempel samt uppföljningar för att uppnå programmålet. I valet av insatsområden tas fasta på fokusering och prioritering av kortsiktiga och direkta resultat samt fokus på näringslivsinriktning, entreprenörskap, innovativa miljöer och regionförstoring. Merparten av resurserna skall koncentreras till entreprenörskap, något som också rymmer väl med programmets inriktning. Satsningar skall också göras för att stödja tillgängligheten inte bara rörande person och godstransporter utan också genom bredbandsutbyggnad inte minst mot företagen. Ytterligare prioriteringar och kriterier framgår i samband med val av insatsområden. Sammantaget leder detta fram till insatsområden som omfattas av "Innovativa miljöer", "Entreprenörskap" och "Tillgänglighet".

ITPS gör den bedömning att programmet mot bakgrund av nulägesanalysen och de utmaningar som där vaskas fram också väljer en strategi som synes lämpad för programmets inriktning.

Ex ante processen

ITPS har i stora drag kommenterat detta genom att lyfta fram behovet av en än bättre matchning av analys och SWOT. Syftet är att tydligare visa de utmaningar

som programmet står inför och sen bygga vidare på detta i strategidelen. Det finns delar under rubrikerna ”Val av insatsområden” och ”Prioritetshöjande kriterier” som kan föras samman i strategin och på så sätt ytterligare förtydliga programmets tillväxtinriktning. På så sätt skulle också den efterfrågade länken mellan analys och insatsområden bli bättre. Här skulle även regionförbundens medverkan för val av strategisk inriktning kunna vävas in, inte minst för att exemplifiera förankringsprocessen i länen. När det gäller prioriteringar kan även dessa relateras till de erfarenheter som framgår i lärens RTP och RUP. Programmet lyfter också fram hinder för företagande, vilket med fördel kan framgå redan i analysen. Sammantaget kan sägas att programmet fokuserar väl mot näringslivet och dess potential.

Tidigare har ITPS kommenterat att programmet saknade en strategi och prioriteringar för att kunna göra en bedömning av programmets insatsområden. Vidare har frågan om en avvägning mellan att komprimera data som rör geografi, demografi, utbildning och ekonomi till förmån för data om utgångsläget för konkurrenskraft delgetts sekretariatet. Kommentarererna har också pekat ut vikten av att SWOT-analysen har stöd i det tidigare resonemanget samt avgränsningar mot t.ex. ESF och LP. För insatsområdena gavs en generell kommentar, vilka formulerades som följande frågor: Vad är det som är nytt i den föreslagna texten? Vad är det som tidigare satsningar inte förmått åstadkomma? Motiveras nya satsningar? Särskilt viktigt är det inom de områden där insatser redan har prövats.

Sammantaget konstaterar ITPS att, med justeringar och omdisponeringar i framförallt strategidelen kan programmet i sin helhet anses relevant utformat kring de utmaningar som programområdet möter.

6.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Östra Mellansverige för ett resonemang kring tillgången av medel och vikten av att fokusera, bl.a. poängteras resultat på kort sikt men inom ramen för långsiktiga projekt. Mot bakgrund av detta resonemang sätts också ramar för de projekt som har större möjlighet att beviljas medel samt vilka krav som bör gälla för medfinansiering. ITPS menar att denna styrning gynnar programmets ambition att nå fram till färre projekt och tydligare fokusering. Ytterligare ett exempel på hur programmet tänker sig nyttja befintliga resurser effektivt är det sätt på vilket man tänker sig använda större företag som mentorer för små och nystartade företag. Detta är ett utmärkt sätt att nyttja regionens samlade kompetens i syfte att uppnå programmålen. Östra Mellansveriges program tar också fasta på de målkonflikter som kan uppstå mellan de horisontella målen och andra tillväxtfrämjande mål. Prioriteringarna kan sammantaget anses peka ut en tydlig riktning för programmet.

Materialet i det programdokument som förelåg den fjärde oktober är dock inte lika påtagligt när det gäller målformuleringar. De mål som redovisas måste tydliggöras och kvantifieras. Med utgångspunkt från detta kan utvärderingen inte dra allt för långtgående slutsatser om relationen mellan måluppnåelse och resursfördelning.

Ex- Anteprocessen

ITPS är medveten om att skrivargruppen signalerat att målen i versionen för den fjärde oktober kommer att kompletteras med ytterligare text, detta gäller i huvudsak program mål och resonemang kring de horisontella målen. Insatsområdesmålen i programmen är dock bättre preciserade än programmålet. För att ändå komma med ett inspel i sammanhanget har ITPS valt en mer generell kommentar. Utvärderarna betonar t.ex. vikten av definitioner, mätbarhet och resonemang kring målkonflikter. Vidare bör målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå vara tydliga och möjliga att nå utifrån de resurser som finns i programmet. Målen skall också vara uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena skall vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet.

Till det första programutkastet kommenterades inte programmålet med mer än att institutet efterlyste ett sådant.

6.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Östra Mellansverige lägger tidigt grunden i programmet mot bakgrund av såväl tidigare strukturfondsprogram som kopplingar till både nationell nivå och den sammanhållningspolitik som tagits fram inom EU. Programmet vinnlägger sig om att uppfylla Lissabonstrategin, bl.a. genom det sätt som fokuseringar görs i programmet och genom att tydligt sätta ramar för de projekt som kan söka medel inom programmet. I programmet finns en genomgående återkoppling till tidigare regionala utvecklingsstrategier RTP och RUP. Programmet visar på olika sätt även att ett lärande skett över tiden.

Programstrategin i sin helhet har ett tydligt tillväxtmål inom ramen för EU:s mål om konkurrenskraft och sysselsättning. Utöver detta ligger programstrategin i linje med den nationella strategin och kan sammantaget anses vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex- Anteprocessen

ITPS menar att programmet ytterligare kan betona erfarenheter från RTP och RUP, inte minst kan detta vara av vikt för att fånga upp erfarenheter i de län som ingår i Östra Mellansverige och som tidigare inte varit del i t.ex. strukturfondsprogram.

I tidigare kommentarer till programmet har ITPS efterfrågat strategin

6.4.4 Är de valda målkriterierna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

Programområdet arbetade med målformuleringar och följaktligen dess mätbarhet när föreliggande programdokument var ITPS tillhanda. I anslutning till det pågående arbetet rekommenderas starkt att Östra Mellansverige tar del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar

och utvärderingar. Generellt återstod en del arbete innan nuvarande målindikatorer kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv.

Ex ante processen

ITPS har i stora drag kommenterat de i föreliggande program redovisades insatsområdesmål med indikatorer. Vilka enligt ITPS svarar upp mot det satta målet. Programmet redovisade även indikatorer på åtgärdsnivå, vilket institutet inte kommenterat.

ITPS har tidigare pekat ut att insatsområdesmålen tycks innehålla både medel och mål. Vidare behövs en färdigformulerad strategi för att kunna uttala sig om målens relevans. I samband med kommentaren till den första programversionen berördes även vikten av en kvantifiering av det övergripnade målet.

6.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Som tidigare nämnts tar programmet fasta på de begränsade resurser som finns inom ramen för programmet. Genom de krav som programmet ställer på projekten och projektägarna samt att dessa befinner sig i en region där många kapitalstarka organisationer finns samt att Örebro sedan tidigare haft goda erfarenheter av medfinansiering i projekten³¹, kan detta innebära ytterligare resurser för programmets genomförande. Det ter sig därför rimligt att programmet uppnår målen med sysselsättning och arbetstillfällen i regionen. Dock är det svårt att, utan en mer preciserad kvantifiering av målen, kunna bedöma om resursfördelningen ensam ger den önskade effekt programmet pekar ut.

Ex- ante processen

ITPS har gett programområdet en generell kommentar när det gäller att precisera och kvantifiera målen så långt som möjligt. Programmet bör även arbeta in rekommendationer från Nuteks indikatorgrupp.

6.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text kommer

6.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Här vill ITPS särskilt lyfta fram det symbolvärde som ligger i att programskrivarna, redan inledningsvis, själva pekar ut hur jämställdhetsperspektivet tagits tillvara i programarbetet samt att hemsidor och kommunikation via dator används för att värna miljön. I analysen återfinns de horisontella målen på många områden, detta blir också viktig för den analys som görs. I strategin och i insatsområden återkommer perspektiven genom att i kvantitativa termer ta fasta på vikten av att projekten fördelas relativt jämt mellan t.ex. kön, dvs. minst 40/60. Programmet väljer också att ställa krav på projekten, dvs. att minst ett av kriterierna är med eller uppfylls för att beviljas programmedel. I programmet framgår också att

³¹ Jfr Halvtidsutvärderingen, Mål 2 Västra

avvägningar skall göras ”mot bakgrund av övergripande mål och prioriteringar för att utvecklingen sammantaget skall kunna bli hållbar”.

Inför föreliggande dokument påpekade programmet att man fortsättningsvis arbetar med de horisontella målen i programmet. Även om detta arbete ännu inte vara klart menar ITPS att de horisontella målen har en tydlig och given roll redan i liggande program. Det finns dock genomgående behov av att precisera och kvantifiera målen för att underlätta uppföljning, samt även föra resonemang kring prioriteringar.

Ex-ante processen

ITPS anser att urvalskriterierna kan förtydligas för de horisontella målen, inte minst när det gäller miljö och etnicitet. Något som ITPS menar att programmet bör se över är sammanblandningen av ledare och ägare som en indikator och som sen skall kvantifieras i termer av kön. Hur prioriteras t.ex. om en kvinna är ägare och två män är ledare i dessa situationer Ytterligare en kommentar från institutet är att när både huvudmål och horisontella mål formuleras för varje insatsområde riskeras målkonflikter att uppstå. Det förs dock många goda resonemang i analysen kring detta vilket kan föras samman med målen. Hur målkonflikter skall hanteras bör framgå i anslutning till alla målformuleringar. Varje projekt bör klassificeras utifrån dess inverkan på de horisontella målen.

ITPS har tidigare framfört positiva kommentarer kring det sätt på vilket de horisontella målen framgår av programmet.

6.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Från analysen fram till SWOT har programmet en tydlig koppling, dock bör bryggan mellan analysen och strategidelen förtydligas för att den röda tråden skall framgå klart, och hela vägen in till de olika insatsområden som programmet valt. Sammantaget kan sägas att den röda tråden ännu så länge implicit framgår i programmet. Under förutsättning att förtydliganden genomförs samt viss omdisponering av text menar ITPS att detta kommer att falla väl ut i programdokumentet och den röda tråden.

Ex-ante processen

ITPS har under samtal och besök betonat vikten av att dessa delar hänger samman.

6.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

För Östra Mellansveriges partnerskap har grupper av organisationer (totalt 16), med undantag av Svenskt Näringsliv som vänligt avböjt erbjudandet att delta, varit representerade vid det första partnerskapsmötet (16 augusti). Utöver inbjudna deltog representanter från två kommuner och Intresseföreningen Bergslaget. Flera organisationer hade samordnat sig varför dessa inte var representerade av samtligalän. Vid första partnerskapsmötet var antalet deltagare 56 varav 34% kvinnor.

Till andra partnerskapsmötet (24 oktober) inbjöds samma organisationer. Till detta möte hade än fler organisationer samordnat sig. Utöver Svenskt Näringsliv, som även denna gång avböjde deltagande, var inte Hushållningssällskapen, LO-distrikten och Almi representerade. Vid mötet deltog 43 personer varav 40% kvinnor.

Det lokala och regionala näringslivet, samt nationella och regionala myndigheter har involverats i framtagandet av programmet genom en särskild dialog och särskilda kontaktpersoner. T.ex. har ISA, Nutek, Vinnova och Svenska ESF-rådet involverats.

Flera regionala myndigheter har ingått i partnerskapet. Därutöver har programförslaget i Örebro län skickats ut på remiss till samtliga 33 myndigheter som finns representerade i länen. I framtagande av programmet har följande delar ingått:

Vid tillsättande av grupper och utdelning av arbetsuppgifter har programkansliet eftersträvat grupper med jämn representation av män och kvinnor.

De aktiviteter som av förankrings- och informativ natur som kan ses som relevanta för förankringsarbetet är bl.a. de två partnerskapsmöten har genomförts, den 16 augusti, som var ett första förankringsmöte och den 24 oktober, där partnerskapet ställde sig bakom förslaget till program. Programförslaget var ute på remiss mellan 3 – 13 oktober och synpunkter lämnades in länsvis. Informationsmöten hölls också på länsnivå som en del av förankringsarbetet. Till exempel har vi i Örebro län haft extra möte med länets partnerskap, Utvecklingsrådet och information till kommunernas näringslivschefer och Utvecklingsrådets Tjänstemannagrupp. Med tanke på den knappa tiden till förfogande, har processen kring förankring och delaktighet i huvudsak skett genom att material lagts ut på Länsstyrelsens hemsida, www.t.lst.se. Programarbetet har således skett i en mycket öppen process, där minnesnoteringar, arbetsmaterial från arbetsgrupperna, förslag till program och inkomna synpunkter på programförslaget legat tillgängliga för berörda och allmänheten. Dessutom har dialoger med nationella myndigheter och omkringliggande programområden förts under programarbetets gång.

Tre pressmeddelanden skickats ut från programkansliet, i samband med att nationella strategin och uppdraget kom, direkt efter partnerskapsmötet 16 augusti och i samband med att programmet lämnas över till Maud Olofsson. Härutöver har pressmeddelanden skickats från de övriga länen.

7 Västsverige

7.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

På grund av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Västsverige inte fullständigt genomarbetat eller komplett den första oktober. Följande delar fanns tillgängliga: A. Inledning, B. Analys med SWOT, C. Strategisk inriktning, D. Insatsområden. Genomförandedel och finansieringstabeller saknades. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

7.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är genomarbetad, lättläst och den är väl förankrad i tidigare dokument och erfarenheter. SWOT analysen är omfattande och tjänar på att bantas ned för att på så vis fungera som ett koncentrat av analysen. Den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden är överlag klar men de behov/områden som enligt analysen bör prioriteras kan med fördel plockas upp tydligare i strategiavsnittet. Strategiavsnittet är i sig tydligt och det behandlar på ett klart sätt de bakomliggande riktlinjer och strategier som beaktats. Insatsområdena är väl förankrade i analysen och framträder redan i strategidelen genom de inriktningar och prioriteringar som där presenteras. Målformuleringar och indikatorer behöver arbetas igenom när det gäller tänkbara målkonflikter, mätbarhet, definitioner och antal.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Satsningar på hållbar stadsutveckling kan motiveras något tydligare i analysens slutsatser. Ett väl utvecklat avsnitt finns i analysen, men det kan göras tydligare i slutsatserna att det är ett prioriterat område. På motsvarande sätt kan de behov/områden som enligt analysen bör prioriteras med fördel ”plockas upp” tydligare i strategiavsnittet.
- Renodling av målen är önskvärt, då exv. målet för insatsområde 1 innehåller såväl mål som medel. Både insatsområde 1 och 2 innehåller även mål vars ordalydelse inte helt tydligt hur de kommer att uppfylla programmålet.
- Indikatorerna behöver definieras tydligare innan de kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv. Det är angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar.

7.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller regionen Västsverige har programmet i sin nuvarande form inte tidigare varit aktuellt för insatser finansierade inom ramen för den Europeiska utvecklingsfonden. I tidigare Mål 2 Västra ingick Västra Götalands storlän, samt

Värmlands och Örebro län. Det nya programmet Västsverige, med Västra Götalandsregionen och Halland, har tillkommit för perioden 2007-2013 och tidigare erfarenheter gäller i första hand Västra Götalandsregionen. Denna geografiska glidning medför att jämförbarheten perioderna emellan inte är helt tillfredsställande. ITPS finner det ändå relevant att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för mål 2 Västra i tre tidigare utvärderingsdokument för perioden 2000 - 2006: Ex Ante, halvtidsutvärdering samt uppdaterad halvtidsutvärdering.

7.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Ex Ante utvärderingen av Mål 2 Västra utfördes av Eurofutures 2000³². Bland de punkter som utvärderaren lägger fram märks följande:

För Mål 2 Västra:

- Koppling mellan analys och SWOT är i stort sett god, men skulle kunna vara något starkare
- Horisontella moment redovisas i separata avsnitt. I ett idealfall skulle de mer tydligt ha vävts samman med huvudanalysen. Utvärderarna ser positivt på att det sociala kapitalet beaktas, men saknar dock mål för dessa typer av aspekter.
- Utvärderarna understryker vikten av en röd tråd, tydliga prioriteringar måste genomsyra programmet. Utvärderarna konstaterar att det finns ett klart samband mellan analysen och de två insatsområden som lyfts fram.
- Det finns ett glapp mellan utgångspunkter och mål. Enligt utvärderarna är det viktigt att försöka precisera huvudinriktningarna i tydligare mål. De mål som finns anses vara för högt satta.
- En rimlig avvägning bedöms ha gjorts mellan de olika insatsområdena, vilket är en god förutsättning för ett kostnadseffektivt genomförande av programmen

Halvtidsutvärderingen av Mål 2 Västra utfördes av IM-Gruppen 2004³³. Utvärderarna konstaterar i halvtid att inriktningen på projekten och verksamheten i allt väsentligt svarar mot programmets intentioner. En statistisk översyn i relation till skrivningarna i programdokumentet tyder, enligt utvärderarna, på att samma problembild kvarstår idag som då programmet skrevs och att programmet i det avseendet är fortsatt relevant. Vid tiden för halvtidsutvärderingen finns ett begränsat handlingsutrymme, vilket medför att utvärderarna menar att det är viktigare *hur* man gör något än *vad* man gör, inom de ramar som programmet ger. Halvtidsutvärderarna för fram två huvudrekommendationer för det framtida programgenomförandet:

1. Välj satsningar i program eller projektform med sikte på bästa möjliga resultat på sikt, d.v.s. effekt.

³² Eurofutures, (2000), Förhandsgranskning av mål 2 Västra i Sverige.

³³ Nutek (2004) *Med näringslivet i fokus. Halvtidsutvärdering av Mål 2 Västra 2000-2006, Infor 010-2004.*

2. Integrera de horisontella målen hållbar utveckling, jämställdhet och integration i projektens verksamhet.

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Västra vid Länsstyrelsen i Örebro län, 2005³⁴. I dokumentet förklaras hur rekommendationerna beaktas:

- Den första rekommendationen var främst riktad till strukturfondsdelegationen. Denna hade redan tidigare börjat agera i linje med rekommendationerna som halvtidsutvärderarna gav.
- Ett antal aktiviteter har genomförts för att förbättra arbetet med de horisontella prioriteringarna. Exempelvis har informationsbroschyrer tryckts, projekt måste arbeta aktivt med minst ett av de horisontella aspekterna för att få finansiering, seminarier har hållits liksom undervisning med horisontella prioriteringar som tema.

I dokumentet framgår även att programmet fungerar bra när det gäller att omsätta resurser i verksamhet och de största projektägarna driver genomsnittligt större projekt samt att man kunnat stödja många värdefulla näringslivssatsningar som sannolikt ger effekter på sikt. Något som också tas upp är en fråga om uppföljningssystemens förmåga att värdera programmets insatser, dvs hur delarna bidrar till helheten. Dessutom ställer man sig frågan om ”nya arbetstillfällen” över huvud taget är en lämplig indikator i ett program som syftar till strukturella förändringar.

7.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

Tidigare strukturfondserfarenheter beskrivs omfattande och tydligt i programmet, med en förklaring av berörda program som sedan följas av beskrivning av lärdomar inför nästkommande period. Bl.a. konstateras att stöd från EU:s strukturfonder verkade under 1995-1999 genom programmen Mål 5b Västra Sverige, Mål 5b Skärgården och Mål 2 Fyrstad. Dessa hade effekt, vilken dock var begränsad på grund av den korta programperioden och relativt små utvecklingsresurser. Under perioden 2000-2006 erhöles medel inom ramen för Mål 2 Västra. Målen uppnåddes stort och en uppföljning visar att 85 procent av insatserna har varit tillväxtinriktade enligt Lissabonkriterierna. Program för öarna (Mål 5b Skärgården, Mål 2 Öarna och Leader) har inneburit småskaliga insatser som har givit bestående effekt på infrastrukturen. Dock visar utvärderingar på att det har saknats ett regionalpolitiskt helhetsgrepp. Vidare behandlas i programmet även erfarenheter från Urban II, Urbact, storstadssatsningen samt Innovativa åtgärder.

³⁴ Länsstyrelsen i Örebro, (2005), Mål 2 Västra – uppdatering av halvtidsutvärderingen.

7.4 Övergripande frågeställningar

7.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

I programmets analysdel framkommer att regionens näringsliv är starkt internationaliserat och behöver möta ökad internationell konkurrens. Ett effektivt sätt bedöms vara att öka innovationsförmågan och att tillföra företagen mer kunskap. Vidare karaktäriseras regionen av ett antal starka kluster avseende bl.a. biomedicin, hälsa, livsmedel, petrokemi, miljö/energi. Västsverige ligger långt framme när det gäller antal miljöcertifierade företag och regionen har en styrka i miljöteknikbranschen. Med hållbar utveckling som värdegrund blir en slutsats även att det är önskvärt med en tydlig inriktning mot att ta tillvara de affärsmöjligheter som ökad miljöeffektivitet kan leda till. Vidare bedöms ett upgraderat transportsystem vara viktigt för att underlätta företagens transportbehov och för att understödja en regionförstoring som vidgar arbetsmarknaderna. Analysen visar även att nyföretagandet i regionen är för lågt, vilket motiverar kraftfulla insatser för ett ökat entreprenörskap. Utsatta stadsdelars potential bör också lyftas fram, länkat till stadens och regionens utveckling.

Programmets strategi för att möta upp mot huvuddelen av dessa prioriterade områden är, i stort, en satsning på att få fler företag, fler kunskapsintensiva innovationer, fler företag med ökat kunskapsinnehåll, fokusering på områden där Västsverige har särskilda konkurrensfördelar och på att bättre ta tillvara mänskliga resurser. Strategin faller ut i tre insatsområden: 1) entreprenörskap och innovativt företagande, 2) samverkansinitiativ och innovativa miljöer (strategiska tillväxtområden), 3) hållbar stadsutveckling (storstadsinsatser). Dessa är överlag (se "förbättringsmöjligheter" nedan) väl förankrade i analys och strategi. Varje insatsområde har en bakgrundsdel där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter diskuteras. Strategin förefaller sammantaget därför vara relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att satsningar på hållbar stadsutveckling kan motiveras något tydligare i analysens slutsatser. Ett väl utvecklat avsnitt finns i analysen, men det kan göras tydligare i slutsatserna att det är ett prioriterat område. På motsvarande sätt kan de behov/områden som enligt analysen bör prioriteras med fördel "plockas upp" tydligare i strategiavsnittet. Förklaring av vilka områden som inte passerade genom "filtret" av styrdokument och sålunda föll bort på vägen och varför de resterande finns kvar efter alla policydokument skulle på ett bra sätt förtydliga varför programmet väljer att gå vidare med just de områden som är kvar.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat överensstämmelse mellan SWOT och områdesbeskrivning, sätt att belysa de inomregionala skillnaderna, samt behov av referensvärden för senare jämförelser.

7.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Prioriteringar utförs i flera led genom programdokumentet. I SWOT:en behandlas vissa frågor som inte förs vidare då de bedöms falla utanför den regionala fondens område eller de ekonomiska ramarna för programmet, exempelvis brister i det Västsvenska transportsystemet. I strategiavsnittet finns bakomliggande strategidokument och värdegrunder väl dokumenterat. I avsnitt C3 redovisas de prioriteringar som görs utifrån gemenskapens riktlinjer, den nationella strategin, regionala utvecklingsstrategier, tillväxtprogram. Västra Götalands och Hallands regionala strategier stämmer till stor del med varandra och mynnar ut i följande gemensamma tillväxtområden/regionala styrkeområden: hälsoteknik/hälsa, upplevelsenäring, livsmedel, miljö/energi, logistik, förutom några områden som inte är lika för de båda regionerna. Avsnittet utmynnar i utpekandet av de tre prioriterade områdena: 1) entreprenörskap och innovativt företagande, 2) samverkansinitiativ och innovativa miljöer (strategiska tillväxtområden), 3) hållbar stadsutveckling (storstadsinsatser).

Resursfördelningen mellan programmets insatsområden är inte färdig i föreliggande version. En sådan fördelning skulle annars vara en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriterades.

Västsverige har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 572 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till drygt 45:50³⁵. Den summan kan exempelvis sättas i relation till förädlingsvärdet för invånarna i Västsverige (BRP per capita) som 2004 uppgick till 275 282 kr³⁶. Förväntningarna på programmets effekter bör rimligen ligga i paritet med de ingående resursernas storlek. Det blir tydligt att fokusering (vilket diskuteras i C3, första stycket) är avgörande för att programmet ska ha effekt.

Programmets övergripande mål är: *”Fler och växande företag som bidrar till nya jobb och hållbar tillväxt”*.

Detta program mål är även kvantifierat, men målen för de tre operativa insatsområdena är i föreliggande version ännu inte kvantifierade, vilket gör det svårt att bedöma realismen på de resultat som förväntas.

Insatsområde D1 ”Entreprenörskap och innovativt företagande” har delmålet att: *”Åtgärderna ska bidra till att skapa nya tillväxtföretag samt bidra till en ökad konkurrenskraft genom att verka för ett näringsliv som präglas av utvecklingskraft.”* Insatsområde D2 ”Samverkansinitiativ och innovativa miljöer” har delmålet att: *”Åtgärderna ska bidra till en ökning av innovationstakten och konkurrenskraften i nya och befintliga företag i Västsverige samt till att attrahera investeringar, kompetens och kapital inom prioriterade områden”* Det tredje insatsområdet ”Hållbar stadsutveckling” har målet att: *”Bidra till hållbar stadsutveckling”*.

³⁵ 572 miljoner kr / 7 år / 1,79 miljoner invånare

³⁶ Uträkning enligt (66890+425865)/1,79; http://www.scb.se/templates/tableOrChart_44016.asp (2006-10-09).

Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

Till dessa mål skall även läggas programövergripande horisontella mål och insatsområdesspecifika horisontella mål. Inte heller dessa är kvantifierade. Programmål och insatsmål är sammanhängande, men ej så preciserade som är önskvärt. Både mål och medel förekommer i formuleringarna. Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering skulle öka om målen preciserades. Prioriteringarna kan sammantaget anses väldokumenterade och tydliga, men de mål som redovisas skulle vinna på att tydliggöras och kvantifieras så långt möjligt. I brist på angivna förväntade resultat kan inte ITPS bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. Mot detta kan argumenteras att insatser av typen samverkansinitiativ inte i sig behöver vara kostsamma för att vara framgångsrika.

Ex ante processen

När det gäller utformning av mål i *föreliggande dokument* har ITPS följande *generella* kommentar. Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå bör vara såväl tydliga och möjligt att nå utifrån de resurser som finns i programmet som uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena bör vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet. Om regionen så önskar är det inget som hindrar att mera övergripande, icke-kvantifierade ”mål” finns med – men då i form av en vision. En sådan vision måste då emellertid alltid åtföljas av ett koncist, kvantifierbart mål enligt ovan.

Utifrån detta kan ITPS kommentera följande om målen i föreliggande programtext. Målet för det första insatsområdet innehåller såväl mål som medel (...genom att verka för ett näringsliv som präglas av utvecklingskraft). Önskvärt om medel ej ingår i formuleringen. Både det första och det andra insatsområdet innehåller mål vars ordalydelse inte helt tydligt visar hur de kommer att uppfylla programmålet. Innan de har kvantifierats är det därför inte tydligt om programmål och insatsmål är sammanhängande.

I alla målformuleringar utom för ”Hållbar stadsutveckling” förekommer fler mål. Med ett ökat antal mål ökar också sannolikheten för målkonflikter samt behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Denna problematik är även relevant då de horisontella målen beaktas. Skall de ses som restriktioner för det övergripande målet, som prioriteringsargument vid projekturval eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur den avses att hanteras kan föras i strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat behovet av att tydliggöra processen från de regionala behov och styrkor som analysen visar samt befintliga länsvisa utvecklingsstrategier till programmål, huvudstrategier och insatsområden. Dessutom har relationen mellan huvudmål och horisontella mål diskuterats.

7.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Analysdelen bygger på en stor mängd redan utförda analyser, utvärderingar och strategier, exempelvis RTP, RUP m.m. vilket gör den väl förankrad i den regionala analysmiljön. Utredningar av olika slag (tex. SOU) används också som analysunderlag. I avsnitt C1 diskuteras riktlinjer och strategier från EU, den nationella strategin, regionala tillväxtstrategier och tillväxtprogram mm. Strategin har ett tydligt tillväxtmål och ligger väl i linje med den Europeiska sammanhållningspolitiken och Lissabonstrategin. Programmet kan sammantaget anses vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* ser ITPS inga behov av omarbetningar

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

7.4.4 Är de valda målandikatorerna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

När det gäller indikatorer har ITPS följande *generella* kommentar. ITPS baserar sin förhandsutvärdering på den programversion som förelåg den första oktober. Genom den i tid kraftigt komprimerade programskrivningsprocessen kommer rekommendationerna från Nuteks indikator grupp olyckligtvis att presenteras *efter* detta datum varför de inte kunnat beaktas. Rekommendationerna från indikatorgruppen är vad respektive program har att förhålla sig till. ITPS har ändå funnit det angeläget att kommentera de presenterade indikatorerna, men har av ovan angivna skäl valt att stannat vid kommentarer av mer allmän natur för att inte föregripa indikatorgruppens arbete. Programområdena rekommenderas starkt att ta del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar och utvärderingar.

Generellt återstår en del arbete innan nuvarande målandikatorer kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* är således indikatorernas definitioner inte helt tillfredsställande, vilket kan vara en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med indikatorerna pågår. Det är angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

7.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms som relevant utifrån nulägesanalysen. Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och storleken på Västsveriges ekonomi ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Många andra exogena faktorer som påverkar programområdet kan antas spela väl så stor roll. Utän kvantifiering av målen och resursfördelning är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av målen är mycket betydelsefull. De rekommendationer som Nuteks indikatorgrupp lämnar bör arbetas in, insatsområdena prioriteras genom fördelning av finansieringen så att mest effekt fås ut av programmet

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

7.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

7.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål förekommer i programmålet och i insatsområdet "Hållbar stadsutveckling". Miljöaspekter finns redan nu representerade men antas få en ytterligare stärkt ställning och genomlysning efter den strategiska miljöbedömning som pågår. Horisontella mål finns formulerade för såväl övergripande programnivå som insatsområdet "Hållbar stadsutveckling". Dessutom finns de horisontella kriterierna representerade i indikatorer för insatsområdena.

De horisontella målen är väl representerade men det finns genomgående behov av att precisera och kvantifiera dessa.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att det genomgående finns behov av att precisera och kvantifiera de horisontella målen för att uppföljning och eventuella prioriterings/urvalsdiskussioner ska underlättas.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. tydliggjort att Kommissionen kommer att begära återrapportering av de horisontella målen och att dessa bör vara en integrerad del i arbetet med programmet.

7.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

SWOT-analysen är omfattande och programmet når större tydlighet om den bantas ned till att endast inkludera faktorer (av större relevans) som har behandlats i tidigare analysavsnitt. Om den fungerar som ett koncentrat av analysen blir det lättare att se vilka behov/prioriterade områden som analysen ger upphov till för regionen. Framtidsbedömningen och slutsatserna av analysen ger en god bild av vad som har framkommit i analysen. Den strategi som presenteras finner stöd i analysen och utmynnar via prioriteringar till ingångar för insatsområdena. Den röda tråden är tydlig, men kan klargöras ytterligare genom att, tydligare i strategin, ”plocka upp” de behov/prioriterade områden som analysen utmynnar i.

Ex ante processen

Om *föreliggande dokument* anser ITPS att en kort reflexion skulle vara förtydligande kring hur de, från analysen, prioriterade behov/områden relateras till de presenterade strategierna. Genom att svara på frågan om alla kunde finansieras inom ramen för ERUF eller om det något som inte passerade ”filtret” av styrdokument och sålunda föll bort på vägen skulle det tydligt framgå varför programmet väljer att gå vidare med de områden som valts.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. diskuterat kopplingen mellan SWOT:en och analysen samt betydelsen av att tydligt förklara på vilka grunder programmet väljer att gå vidare med de utvalda prioriterade områdena.

7.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Information om programskrivandet samt programutkast har funnits tillgängligt på region Västra Götalands hemsida (www.vgregion.se), samt på region Hallands hemsida (www.regionhalland.se) fortlöpande under arbetsprocessen. Politiska företrädare för Västra Götalandsregionen och Region Halland har haft gemensamma avstämningar om programmets innehåll och kontakterna med partnerskapet i respektive område har baserats på de befintliga partnerskapen för de regionala tillväxtprogrammen.

I Västra Götaland har utvecklingsfrågorna förankrats i både det politiska partnerskapet samt hos regionala och delregionala partnerskap. I Göteborg har också förts en dialog med aktörer från statsdelsförvaltningar, Göteborgsregionens kommunalförbund samt URBAN II:s partnerskap beträffande storstadsinsatserna. Sammanhållningspolitiken har kontinuerligt diskuterats i beredningen för regional utveckling (BRU). Ett av Regionstyrelsen fastställt positionspapper har varit en grund för arbetet med programmen. Regionala och delregionala partnerskap har fortlöpande fått kännedom om programmets utveckling och ett första utkast till program har remitterats varvid remissvar har beaktats i det slutliga programförslaget. I Halland, som tidigare inte omfattats av något geografiskt strukturfondsprogram, har *Region Halland* kontinuerligt förankrat programmet i tre sammanhang – hos regionstyrelsen, hos partnerskapet och hos kommunerna.

Regionstyrelsen i Halland, som ansvarar för och samordnar det regionala utvecklingsarbetet, har löpande diskuterat programmet och dess utveckling.

I den politiska förankringen samt i informationsarbetet har tyngdpunkten legat på avsnitten om analys, strategi och insatser. Slutligen har Västra Götalandsregionens och Region Hallands regionstyrelser godkänt programmet.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Det är ITPS uppfattning att programmet ändå har varit ute i förhållandevis god tid och gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapens sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

8 Småland och öarna

8.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Småland och öarna inte fullständigt genomarbetat eller komplett den fjärde oktober. Följande delar fanns tillgängliga: A. Inledning, B. Strategisk inriktning som inleds med slutsatser av analys, C. Insatsområden och åtgärder, samt E. analys (som appendix). Genomförandedel och finansieringstabeller saknades. Arbetet med strategisk miljöbedömning utförs av Eurofutures och kommer att delrapporteras vid ett senare tillfälle. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

8.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är genomarbetad och väl förankrad i data. Att inleda strategin med slutsatser av analysen och att förlägga analysen i appendix bidrar dock inte till att skapa en röd tråd i programmet. Eftersom avgörande delar av strategin ännu saknas i föreliggande version av programmet är den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden inte helt tydlig. Insatsområdena är väl förankrade i analysen. Målformuleringar och indikatorer behöver arbetas igenom när det gäller tänkbara målkonflikter, mätbarhet, definitioner och antal.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Analysen är tydlig men skulle tjäna på omdisposition. Storleken på analysen är inte så omfattande att det förhindrar att man i sin helhet lägger den i ett inledande analysavsnitt.
- Den process - från regionala behov och styrkor som vaskas fram i analysen till färdigt program mål, huvudstrategier och insatsområden – är mycket sparsamt beskriven i den nuvarande versionen och programmet tjänar på att utveckla detta betydligt

- Program mål och insatsmål rymmer många tolkningsmöjligheter och det är i det här stadiet inte helt enkelt att se i vilken grad de verkar i samma riktning. Både mål och medel förekommer i formuleringarna. Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering skulle öka om målen preciserades.
- Indikatorer saknas i föreliggande version och behöver således kompletteras

8.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller regionen Småland och öarna utgjordes programmet tidigare av Mål 2 Öarna samt mål 2 Södra där även Östergötland och Blekinge ingick. Jämförbarheten mellan programperioden 2000-2006 och den kommande, 2007-2013 är således inte helt tillfredsställande. Med denna geografiska glidning som bakgrund har ITPS valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för mål 2 Södra samt mål 2 öarna i tre tidigare utvärderingsdokument för perioden 2000 - 2006: Ex Ante, halvtidsutvärdering samt uppdaterad halvtidsutvärdering.

8.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Ex Ante utvärderingen av de två tidigare programområdena utfördes av Eurofutures 2000³⁷. Bland de punkter som utvärderaren lägger fram märks följande:

För Mål 2 Södra:

- De föreslagna insatsområdena och de skisserade åtgärderna ligger väl i linje med bakgrundsanalysen
- De prioriteringar som har gjorts vad avser föreslagna åtgärder och finansiering bedöms som kostnadseffektiva utifrån analys, problembild och SWOT
- Föreslagna åtgärder bedöms ligga inom ramen för strukturfondernas regler och inom ramen för EU:s statsstödsregler
- Om programmet genomförs på ett effektivt sätt är det troligt att avsedda effekter och mål kommer att nås

För Mål 2 Öarna:

- Utvärderaren konstaterar att förankringsarbetet har fungerat bra, men att den tillgängliga tiden för förankringsarbete har varit för kort
- SWOT-analysen ligger väl i linje med vad som framkommer i analysen, men en tydligare prioritering skulle ha bidragit till ytterligare klarhet

³⁷ Eurofutures, (2000), Förhandsgranskning av mål 2 Södra, i Sverige. Samt Eurofutures, (2000), Förhandsgranskning av mål 2 Öarna, i Sverige.

- De kvantifierade målen bedöms som rimliga mot bakgrund av programmets inriktning, dock borde även mål ha formulerats med avseende på kompetensutveckling samt antal startade företag
- De föreslagna åtgärderna ligger inom ramen för strukturfondernas regler och om programmet genomförs effektivt, är det troligt att målen nås
- Förslaget till genomförande och övervakningsorganisation bedöms vara funktionellt. Dock borde rekvisitioner kunna granskas centralt i stället för av de olika länsstyrelserna.

Halvtidsutvärderingen av Mål 2 Södra utfördes av IM-Gruppen 2004³⁸. Utvärderarna konstaterar att det i halvtid inte har skett några förändringar i regionen som minskat programmen relevans i förhållande till situationen som rådde då programarbetet inleddes. Övergripande bedöms de valda insatsområdena överensstämma med de regionala behoven och vara relevanta. Dessutom bedöms inriktningen på projekten och verksamheten i projekten i allt väsentligt svara mot programmets intentioner. Dock påpekar utvärderarna att målsättningarna för programmet är ambitiösa med tanke på de trots allt begränsade resurserna för programmets genomförande, vilket ställer höga krav på kvaliteten i genomförandet. Halvtidsutvärderarna för fram två huvudrekommendationer för det framtida programgenomförandet:

1. Prioritera projekt som genererar långsiktiga effekter
2. Integrera de horisontella målen bättre i projekten

Utöver dessa huvudrekommendationer menar utvärderarna att indikatorsystemet och uppföljningen, dvs datasystemet och inmatningen i det, behöver utvecklas.

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Södra vid Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2005³⁹. I dokumentet förklaras hur dessa rekommendationer har beaktats.

”Förvaltningsmyndigheten anser att man redan från programstart har prioriterat strategiska satsningar som ger långsiktiga effekter. De karaktäristika som halvtidsutvärderarna anser vara viktiga i bedömningen av huruvida projekt är att betrakta som strategiskt/dynamiskt identifieras och genomlyses redan inför beslut genom programmets urvalskriterier. Från och med hösten 2004 krävs det projektägare och medfinansiärer, precis som Mål 2-programmet, skall skjuta till aktiva resurser för ett projekts genomförande. Ordinarie/ej tillkommande kostnader för medaktörer tillåts inte längre som medfinansiering. Genom denna princip blir de regionala effekterna av programmet större.”

”När det gäller rekommendationen att bättre implementera de horisontella målen, miljö, jämställdhet och integration, i projekten har förvaltningsmyndigheten genomfört en rad åtgärder för att bättre integrera dessa i projekten. Utbildningar och hårdare krav på projekten att bättre integrera de horisontella indikatorerna är bl.a. ett resultat av halvtidsutvärderingens rekommendationer.”

³⁸ Nutek, (2004), Näringsliv och utbildning i förändring, halvtidsutvärdering av Mål 2 Södra 2000-2006, Infonr 009-2004.

³⁹ Länsstyrelsen i Jönköping, (2005), Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 2 Södra.

Halvtidsutvärderingen av Mål 2 Öarna utfördes av IM-Gruppen 2004⁴⁰. Utvärderarna konstaterar att med den avgränsning som programmet har rymmer programmet spänningar och motsatta utvecklingstendenser vilket gör genomförande såväl som utvärdering särskilt grannliga. Utifrån redovisade indikatorer bedömer utvärderarna i halvtid att programmet har kommit igång bra och lyckats initiera projekt inom i princip alla programområden. Genomförandeorganisationen anses väl anpassad för att hantera programmet och att den administrativa kontrollen är god. Halvtidsutvärderarna för fram två huvudrekommendationer för det framtida programgenomförandet:

1. Välj satsningar i program eller projektform med sikte på bästa möjliga resultat på sikt, dvs. effekt
2. Integrera de horisontella målen hållbar utveckling och jämställdhet i projektens verksamhet

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Öarna, vid Länsstyrelsen i Jönköping, 2005⁴¹. I dokumentet förklaras hur dessa rekommendationer har beaktats.

”Enligt förvaltningsmyndighetens mening har man under det hittillsvarande programarbetet i någon form prioriterat strategiska satsningar. De kriterier som halvtidsutvärderarna anser vara viktiga i bedömningen av huruvida ett projekt är strategiskt eller inte ”fångas upp” av programmets egna urvalskriterier och tillämpning av dessa.”

”När det gäller rekommendationen att bättre implementera de horisontella målen miljö och jämställdhet i projekten delar förvaltningsmyndigheten utvärderarnas åsikter. I syfte att förbättra arbetet med de horisontella målen har förvaltningsmyndigheten vidtagit en rad åtgärder. Tillsammans med NUTEK genomfördes utbildningar för handläggare, varefter hårdare krav har ställts på projekt att integrera de horisontella målen.”

8.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

Tidigare erfarenheter är väl beskrivet i programtexten, med redogörelse för de erfarenheter som bedöms relevanta från Mål 2 Södra, Mål 2 Öarna. Erfarenheter från Regionala utvecklingsprogram (RUP) och Regionala tillväxtprogram (RTP) kommer att kompletteras. I programtexten framgår bl.a. följande: När urvalskriterier arbetas fram i kommande programperiod bör man koncentrera sig på det som projektet kan påverka istället för det som projektet säger sig kunna leverera, såsom nya och bevarade arbetstillfällen och nya företag. Prioriteringsprinciper eller kriterier för urval bör inte heller uppfattas som statiska, utan dessa måste kunna ändras och anpassas om omständigheterna kräver det längre fram i programperioden.

Vidare nämns i programtexten att de horisontella målen måste få fortsatt starkt fokus i kommande programperiod och satsningar kommer att ske för att de ska

⁴⁰ Nutek, (2004), Infrastruktur för framtida örike, halvtidsutvärdering av Mål 2 Öarna 2000-2006, Infonr 008-2004.

⁴¹ Länsstyrelsen i Jönköping, (2005), Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 2 Öarna.

integreras bättre. Tidigare erfarenheter ger även en ambition om att inte låsa fast programmet i för smala områden. Med tanke på den långa tidsperiod som programmet omfattar bör innehållet skrivas med en bred ansats så att behovet av kommande ändringar under programperioden minimeras. Programmet bör använda färre och definitionsmässigt mer harmoniserade indikatorer och sträva efter en så stark koppling som möjligt mellan programmets mål och indikatorer. Det är även väsentligt att man även i kommande programperiod försöker att lägga så mycket kompetens och service så nära projektägarna som möjligt för att få ett smidigt och effektivt program-genomförande.

8.4 Övergripande frågeställningar

8.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

Slutsatserna av analysen visar bl.a. att det finns en miljö som är attraktiv för såväl boende som för turism, tillgången till högre utbildning är god, det finns en tendens med ökande tjänsteinnehåll i industriella processer, företag som etablerar sig har ofta ett högt kunskapsinnehåll och hög innovationsgrad. Vidare visar analysen att företagens förmåga att anpassa sig till förändringar kommer att vara av stor betydelse för regionens utveckling. I regionen finns goda möjligheter till elproduktion via vindkraft liksom för produktion av biobränslen m.m. Regionen har en god tillgång på skog och utvecklingsinsatser och forskning sker inom denna näring. Förnyelse av näringslivet är till stor del beroende av god infrastruktur och tillgång till kompetent arbetskraft. Genom att utveckla infrastrukturen ökar möjligheterna att inom rimlig restid nå ett större utbud av arbetstillfällen inom olika sektorer.

Programmets strategi för att möta upp mot de behov som framkommer i analysen är i föreliggande version ej ännu helt utvecklad. En övergripande metod som nämns är att stödja den handlingskraft som finns, skapa utrymme för nytänkande och innovativa lösningar samt stimulera strukturpåverkande insatser för att öka samarbete i regionen. I programmet är dock även aviserat ett avsnitt som beskriver motiven för val av prioriteringar med kopplingar till bakomliggande strategidokument. Ett alternativ som i nuläget återstår för att bedöma den övergripande programstrategin blir att uttolka den ur programmålet, vilket är ”...att stärka den regionala konkurrenskraften för att uppnå en hållbar tillväxt”, och de prioriterade insatsområdena som finns beskrivna. Dessa är: 1) Tillgänglighet - med satsningar på regionförstoring och regionförstärkning 2) Innovation och förnyelse – med satsningar inom ”innovativa miljöer och processer” samt entreprenörskap, vilka tar sikte på förnyelse av näringslivet och stimulans av människors förmåga att starta företag. Varje insatsområde har en bakgrundsdel där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter diskuteras. Den bild som ges av det övergripande metod, programmål samt valet av insatsområden med delmål, etc., visar sammantaget att strategin förefaller relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att diskussioner och motiveringar om sammanvägningar av länens enskilda prioriteringar till en regional fokusering är relevanta. Den processen - från regionala behov och styrkor som vaskas fram i analysen till färdigt program mål, huvudstrategier och insatsområden - är enligt ovan mycket sparsamt beskriven i den nuvarande versionen. Här är erfarenheter från tidigare prövade strategier också ett betydelsefullt inslag. Dessa beskrivs på ett tydligt sätt i avsnitt B4.

De behov/styrkor som analysen mynnar ut i för regionen plockas även, med fördel, upp i strategidelen. Här skulle vara förtydligande med en kort reflexion kring hur dessa relateras till de presenterade strategierna. Var det något behov/prioriterat område som inte passerade "filtret" av styrdokument och sålunda föll bort på vägen eller var alla möjliga att finansiera inom ramen för ERUF? På så vis skulle det tydligt framgå varför programmet väljer att gå vidare med de områden som valts.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat överensstämmelse mellan SWOT och områdesbeskrivning, sätt att belysa de inomregionala skillnaderna samt värdet av att förankra analysen i tidigare arbeten.

8.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Slutsatserna av analysen sammanfattar på ett bra sätt innehållet i analysen. Här görs dock inte något tydlig utgallring bland alla de behov/styrkor som regionen bör prioritera. Det blir då extra relevant med en avsmalnande diskussion i strategidelen. Motiv till prioriteringar är aviserade i avsnitt B5.

Resursfördelningen mellan programmets insatsområden är inte färdig i föreliggande version. En sådan fördelning skulle annars vara en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriterades.

Småland och öarna har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 534 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till knappt 95:35⁴². Den summan kan exempelvis sättas i relation till Småland och öarnas förädlingsvärde (BRP) per capita som 2004 uppgick till 255 990 kr⁴³. Förväntningarna på programmets effekter bör rimligen ligga i paritet med de ingående resursernas storlek. Det blir tydligt att fokusering är avgörande för att programmet ska ha effekt.

Programmets övergripande mål är att: "*Stärka den regionala konkurrenskraften för att uppnå en hållbar tillväxt*".

Vare sig detta program mål eller målen för de tre operativa insatsområdena är i föreliggande version ännu kvantifierade, vilket gör det svårt att bedöma realismen på de resultat som förväntas. Sådana kvantifieringar är dock aviserade.

⁴² 534 miljoner kr / 7 år / 800 000 invånare

⁴³ http://www.scb.se/templates/tableOrChart_44016.asp (2006-10-09). Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

Insatsområde C1 "Tillgänglighet" har delmålet att: "Att få en väl utbyggd och tillförlitlig infrastruktur med transport- och trafikeringslösningar som ger ökad tillgänglighet och rörlighet för människor, varor och tjänster. Åtgärderna skall skapa ett tydligt regionalt mervärde." Insatsområde C2 "Innovation och förnyelse" har delmålet att: "Stärka den lokala och regionala konkurrenskraften genom att utveckla regionen med konkurrenskraftiga företag och starka entreprenörskap som ger hållbar tillväxt."

Programsmål och insatsmål rymmer många tolkningsmöjligheter och det är i det här stadiet inte helt enkelt att se i vilken grad de verkar i samma riktning. Både mål och medel förekommer i formuleringarna. Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering skulle öka om målen preciserades.

Prioriteringarna kommer att skrivas. De mål som redovisas skulle vinna på att tydliggöras och kvantifieras så långt möjligt. I brist på angivna förväntade resultat kan inte ITPS bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. Mot detta kan argumenteras att vissa typer av insatser kanske i sig inte behöver vara kostsamma för att vara framgångsrika.

Ex ante processen

Om föreliggande dokument har ITPS följande *generella* kommentar. Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå bör vara såväl tydliga och möjligt att nå utifrån de resurser som finns i programmet som uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena bör vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet. Om regionen så önskar är det inget som hindrar att mera övergripande, icke-kvantifierade "mål" finns med – men då i form av en vision. En sådan vision måste då emellertid åtföljas av ett koncist, kvantifierbart mål enligt ovan.

Utifrån detta kan ITPS kommentera följande om målen i föreliggande programtext. Insatsmålet för "Innovation och förnyelse" innehåller såväl mål (*Stärka den lokala och regionala konkurrenskraften...*) som medel (...*genom att utveckla regionen med konkurrenskraftiga företag och starka entreprenörskap som ger hållbar tillväxt*). Det är önskvärt om medel ej ingår i formuleringen. För insatsområde "Tillgänglighet" finns också möjlighet att tolka "Att få en väl utbyggd och tillförlitlig infrastruktur..." som målet, alternativt att det är "ökad tillgänglighet och rörlighet för människor, varor och tjänster" som är det. Med ett ökat antal mål ökar sannolikheten för målkonflikter samt behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Skall de horisontella målen (exv. *hållbar*) ses som restriktioner för det övergripande målet (exv. *tillväxt*), som prioriteringsargument vid projekturval, eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur den avses att hanteras kan föras i strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat behovet av att tydliggöra bakomliggande strategidokument och programsmål, dvs. utöka att strategidelen.

8.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Analysdelen bygger till stor del på data från SCB. Även information från Nutek och ITPS nyttjas. Generellt refereras det dock inte till andra studier (RTP, RUP etc.) i analysen, vilket gör det svårt att bedöma till vilken grad den är förankrad i den regionala analysmiljön. I avsnitt B5 saknas EU:s strategiska riktlinjer, den nationella strategin, RUP samt RTP, men kommer att diskuteras, enligt notering i programmet. Angränsande program diskuteras tydligt i avsnitt A3 med överskådlig tabell. Programmet har ett tydligt tillväxtmål som ligger väl i linje med Lissabonstrategin. I föreliggande programversion saknas tydlig koppling till relevanta styr- och policydokument (enligt avisering i texten kommer detta att kompletteras).

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* ser ITPS, under förutsättning att de kompletteringar sker som markerats i dokumentet, inga behov av omarbetningar, förutom eventuellt förankringsarbete i analysen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

8.4.4 Är de valda målkriterierna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

När det gäller indikatorer har ITPS följande *generella* kommentar. ITPS baserar sin förhandsutvärdering på den programversion som förelåg den fjärde oktober. Genom den i tid kraftigt komprimerade programskrivningsprocessen kommer rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp olyckligtvis att presenteras *efter* detta datum (13 oktober), varför de inte kunnat beaktas. Rekommendationerna från indikatorgruppen är vad respektive program har att förhålla sig till. ITPS har ändå funnit det relevant att kommentera de presenterade indikatorerna, men har av ovan angivna skäl valt att stannat vid kommentarer av mer allmän natur för att inte föregripa indikatorgruppens arbete. Programområdena rekommenderas att ta del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar och utvärderingar.

Målkriterier saknas i föreliggande version.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* saknas således indikatorer, sannolikt en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med dem pågår. Det är mycket betydelsefullt att utformningen av dessa prioriteras så att utförda insatser och framsteg kan mätas. Det är även angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och

analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

8.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Insatsområdena bedöms som relevanta utifrån nulägesanalysen. Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och storleken på Småland och öarnas ekonomi ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Många andra exogena faktorer (exv. konjunkturläge, räntenivåer) som påverkar programområdet kan antas spela väl så stor roll. Utan kvantifiering av målen och resursfördelning är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av programmålen är mycket betydelsefullt. Rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp bör arbetas in, insatsområdena prioriteras genom fördelning av finansieringen så att mest effekt fås ut av programmet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

8.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

8.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella dimensioner behandlas på flera ställen i programmet om än något flyktigt. I analysen förkommer data uppdelade på kön och/eller etnicitet exempelvis i avsnitt om befolkning respektive arbetsmarknad. Miljö behandlas också i analysen. Beskrivning av horisontella dimensioner kommer dock, enligt avisering, att kompletteras.

De horisontella dimensionerna är något knapphändigt behandlade (kommer att kompletteras)

Ex ante processen

Om *föreliggande dokument* anser ITPS programmet tjänar på att kompletteras enligt avisering. Konkisa mål bör formuleras och kvantifieras samt indikatorer utformas. Uppmärksamhet bör riktas mot eventuella målkonflikter som kan uppstå när både huvudmål och horisontella mål finns formulerade.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat att Kommissionen begär återrapportering av de horisontella dimensionerna.

8.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Analysen är förlagd som appendix och en sammanfattning på ca tre sidor återfinns i inledningen till strategiavsnittet. En bra tanke med denna disposition är att läsaren snabbt ska förstå de mest relevanta uppgifterna från analysavsnittet, för att tämligen omgående kunna ta del av resten av programmet med strategi, insatsområden, etc. ITPS menar dock att det finns risk att läsaren inte får tillräckligt god förståelse för att förstå resterande dokument utifrån att enbart ha läst slutsatserna av analysen. För att öka förståelsen behöver läsaren då bläddra fram och tillbaka till analysen, alternativt börja med att läsa analysen längst bak. I ett sådant läge vore det mer stringent att ha analysen i början av programmet. Om tanken är att undvika tabeller och diagram i början av programmet kan dessa då finnas i en tabellbilaga i senare delar av programmet.

Inledningen är tydlig och den sammanfattande matrisen över angränsande program är klagörande. Då strategin inte är klar går det inte att ha någon uppfattning om övergång från analys till strategi respektive övergång från strategi till insatsområden. Den röda tråden finns, men kan tydliggöras ytterligare genom viss omdisponering av text.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att omdispositioner (enligt analys-SWOT-slutsatser) skulle öka tydligheten i programtexten.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat omfattningen av analysen, och placeringen av analysen.

8.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

Programarbetet har varit tillgängligt på www.f.lst.se. Där har alla som har intresse av att följa programskrivandet haft möjlighet att ta del av programskrivandet (alla utkast på resans gång har lagts ut där). Dessutom har det varit partnerskapsmöten ute i länen/regionerna under arbetets gång vid ett flertal tillfällen (ibland kopplade till partnerskapsträffar med landsbygdsprogram-skrivandet). För hela området Småland och öarna genomfördes ett stort gemensamt partnerskapsmöte (Oskarshamn den 4 oktober) med ca 140 deltagare.

Partnerskap har inom varje län formerats och bedömningen är att alla parter som beskrivs i direktivet har varit delaktiga. Dessutom har arbete bedrivits med ett stort partnerskap för hela regionen Småland och öarna med en lika bred representation. I de län som har RUP:ar har det partnerskapet varit aktivt i skedet innan detta programs framtagande.

Det lokala och regionala näringslivet har framförallt kommit med i arbetet genom det lokala partnerskapet (eller i de RUP-processer som föregått detta program). Detta har bl.a. skett via informationsträffar ute i kommunerna där näringslivscheferna träffat det lokala näringslivet. Samtliga "berörda" nationella

och regionala myndigheter har informerats om programskrivandet och beretts tillfälle att ge synpunkter på programmet under resans gång.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Givet detta utgångsläge anser ITPS att programmet gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapens sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

9 Skåne-Blekinge (Sydsverige)

9.1 Tillgängliga delar i programversion fjärde oktober

Av de skäl som nämndes i avsnitt 1.3 var programmet för Skåne-Blekinge inte fullständigt genomarbetat eller komplett den fjärde oktober. Följande delar fanns tillgängliga: A. Inledning, B. Analys med SWOT, C. Strategisk inriktning, D. Insatsområden. Genomförandedel saknades. De ingående delarna hade uppnått olika grader av genomarbetande.

9.2 Summerande kommentarer och huvudrekommendationer

Analysen är genomarbetad och väl förankrad i statistik och tidigare dokument. Den övergripande länken mellan analys-programmål-strategi-insatsområden är klar. Insatsområdena är väl förankrade i analysen och framträder redan i strategidelen genom de inriktningar och prioriteringar som där presenteras. Målformuleringar och indikatorer behöver arbetas igenom när det gäller tänkbara målkonflikter, mätbarhet, definitioner och antal.

ITPS huvudsakliga rekommendationer:

- Analysen mynnar ut i ett antal prioriterade områden. Kopplingen mellan analys och strategi kan förbättras genom en tydligare beskrivning av hur dessa områden relateras till de olika strategidokumentet. På så vis skulle det tydligt framgå varför programmet väljer att gå vidare med de områden som valts.
- Målen bör vara tydliga och kvantifierade. Om regionen så önskar, är det inget som hindrar att mer övergripande, icke-kvantifierade ”mål” finns med – men de bör då vara i form av en vision som även kompletteras med uppföljningsbara mål.
- Det återstår ännu en del arbete med att definiera indikatorerna innan de kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv. Det är av stor vikt att det tydligt framgår hur indikatorerna är definierade, för att det inte ska gå att misstolka exv. vid ett senare inrapporteringskede.

9.3 Tidigare erfarenheter från operativa program

Programområden i tidigare strukturfondsperioder överensstämmer inte alltid med de regioner som regeringen fastställt inför den kommande perioden, 2007-2013. När det gäller regionen Skåne-Blekinge har programmet tidigare inte varit aktuellt för den Europeiska utvecklingsfonden. Blekinge har förvisso ingått i tidigare Mål 2 Södra och utvecklingsinsatser för öarna har genomförts inom ramen för exv Mål 2 Öarna. I kommande period kommer insatser för öar ske främst genom Landsbygdsprogrammet. Programmet som helhet har tillkommit för perioden 2007-2013 och tidigare erfarenheter för programmet saknas således. Jämförbarheten mellan programperioden 2000-2006 och den kommande, 2007-2013 är således inte helt tillfredsställande. Trots denna stora geografiska glidning har ITPS valt att studera huvudsakliga erfarenheter och rekommendationer för mål 2 Södra i tre tidigare utvärderingsdokument för perioden 2000 - 2006: Ex Ante, halvtidsutvärdering samt uppdaterad halvtidsutvärdering.

9.3.1 Tidigare strukturfondserfarenheter i utvärderingar

Ex Ante utvärderingen av Mål 2 Södra utfördes av Eurofutures 2000⁴⁴. Bland de punkter som utvärderaren lägger fram märks följande:

För Mål 2 Södra:

- De föreslagna insatsområdena och de skisserade åtgärderna ligger väl i linje med bakgrundsanalysen
- De prioriteringar som har gjorts vad avser föreslagna åtgärder och finansiering bedöms som kostnadseffektiva utifrån analys, problembild och SWOT
- Föreslagna åtgärder bedöms ligga inom ramen för strukturfondernas regler och inom ramen för EU:s statsstödsregler

Om programmet genomförs på ett effektivt sätt är det troligt att avsedda effekter och mål kommer att nås

Halvtidsutvärderingen av Mål 2 Södra utfördes av IM-Gruppen 2004⁴⁵. Utvärderarna konstaterar att det i halvtid inte har skett några förändringar i regionen som minskat programmets relevans i förhållande till situationen som rådde då programarbetet inleddes. Övergripande bedöms de valda insatsområdena överensstämma med de regionala behoven och vara relevanta. Dessutom bedöms inriktningen på projekten och verksamheten i projekten i allt väsentligt svara mot programmets intentioner. Dock påpekar utvärderarna att målsättningarna för programmet är ambitiösa med tanke på de trots allt begränsade resurserna för programmets genomförande, vilket ställer höga krav på kvaliteten i genomförandet. Halvtidsutvärderarna för fram två huvudrekommendationer för det framtida programgenomförandet:

3. Prioritera projekt som genererar långsiktiga effekter

⁴⁴ Eurofutures, (2000), Förhandsgranskning av mål 2 Södra, i Sverige.

⁴⁵ Nutek, (2004), Näringsliv och utbildning i förändring, halvtidsutvärdering av Mål 2 Södra 2000-2006, Infonr 009-2004.

4. Integrera de horisontella målen bättre i projekten

Utöver dessa huvudrekommendationer menar utvärderarna att indikatorsystemet och uppföljningen, d.v.s datasystemet och inmatningen i det, behöver utvecklas.

Den *uppdaterade halvtidsutvärderingen* utfördes av Förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Södra vid Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2005⁴⁶. I dokumentet förklaras hur dessa rekommendationer har beaktats.

”Förvaltningsmyndigheten anser att man redan från programstart har prioriterat strategiska satsningar som ger långsiktiga effekter. De karaktäristika som halvtidsutvärderarna anser vara viktiga i bedömningen av huruvida projekt är att betrakta som strategiskt/dynamiskt identifieras och genomlyses redan inför beslut genom programmets urvalskriterier. Från och med hösten 2004 krävs det projektägare och medfinansierare, precis som Mål 2-programmet, skall skjuta till aktiva resurser för ett projekts genomförande. Ordinarie/ej tillkommande kostnader för medaktörer tillåts inte längre som medfinansiering. Genom denna princip blir de regionala effekterna av programmet större.”

”När det gäller rekommendationen att bättre implementera de horisontella målen, miljö, jämställdhet och integration, i projekten har förvaltningsmyndigheten genomfört en rad åtgärder för att bättre integrera dessa i projekten. Utbildningar och hårdare krav på projekten att bättre integrera de horisontella indikatorerna är bl.a. ett resultat av halvtidsutvärderingens rekommendationer.”

9.3.2 Tidigare strukturfondserfarenheter i programmet

I programmet för Skåne-Blekinge saknas beskrivningar av tidigare strukturfondserfarenheter, vilket inte är märkligt då programmet som helhet inte har varit aktuellt för insatser från Europeiska regionala utvecklingsfonden. Dock berörs exv. att satsningar riktade mot öar (vilket tidigare skett genom Mål 5b Skärgården, Mål 2 Öarna och Leader) i kommande period främst kommer att ske genom Landsbygdsprogrammet samt att goda erfarenheter från TANGO-samarbetet, de regionala partnerskapsprocesserna inom Nuteks produktutvecklingsprogram respektive samlingsprojektformen från Växtkraft 3 kommer att utgöra förebilder i det framtida arbetet. Utöver detta återkopplar programmet till andra regionala strategidokument som exempelvis RUP:ar.

9.4 Övergripande frågeställningar

9.4.1 Är den övergripande programstrategin relevant för att möta de utmaningar som programområdet möter?

I analysen framkommer bl.a. att regionen behöver åtgärder för att stärka innovationssystemen, att regionen är i behov av en mer kunskapskonkurrerande produktion, att det behövs åtgärder för att stärka entreprenörskapet och nyföretagandet i regionen samt satsningar på att utveckla logistiksektorn. Stora delar av regionens befolkning bor i en polycentrisk storstadsregion, vilket ställer krav på transportsystemen. Entreprenörskap behöver stärkas för att tillvarata de

⁴⁶ Länsstyrelsen i Jönköping, (2005), Uppdatering av halvtidsutvärderingen för Mål 2 Södra.

möjligheter som landsbygden erbjuder. Traditionella könsroller och utanförskap innebär att humankapital går till spillo, vilket medför ett behov av att försöka tillvarata denna kompetens.

Det övergripande programmålet är i föreliggande version ej ännu definierat. Programmets strategi för att möta upp mot de behov som framkommer i analysen kan tolkas genom de prioriterade insatsområdena som strategin faller ut i: 1) Innovation och förnyelse - med satsningar på tre fokusområden: entreprenörskap, utveckling av nya och befintliga företag, samt innovativa miljöer. 2) Tillgänglighet – med satsningar inom två fokusområden: ”En sammanhållen region” samt ”Ett utvecklat informationssamhälle”. 3) Särskilda storstadsinsatser – med satsningar på tre fokusområden: ”Storstadens roll som tillväxtpol”, ”Lokala områdesinsatser” samt ”Samverkan med andra storstadsregioner”. Varje insatsområde har en bakgrundsdel där förutsättningar, motiveringar och exempel på aktiviteter diskuteras. Sammantaget förefaller därför strategin relevant.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* anser ITPS att de behov/områden som enligt analysen bör prioriteras, plockas upp i strategidelen. Här skulle förtydligande med en kort reflexion kring hur dessa relateras till de presenterade strategierna vara lämpliga. Var det något behov/prioriterat område som inte passerade ”filtret” av styrdokument och sålunda föll bort på vägen eller var alla möjliga att finansiera inom ramen för ERUF? På så vis skulle det tydligt framgå varför programmet väljer att gå vidare med de områden som valts.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat överensstämmelse mellan SWOT och områdesbeskrivning, storlek på analys, förhållningssätt till hur belysa de inomregionala skillnaderna och horisontella aspekter etc.

9.4.2 Är strategin väldefinierad med tydliga mål och prioriteringar? Är det realistiskt att nå dessa mål utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar?

Prioriteringar utförs i flera led genom programdokumentet. I SWOT:en har gallring gjorts bland områden som behandlas i analysen. Ytterligare prioriteringar har gjorts då slutsatserna mynnar ut i de områden som regionen bör satsa på.

Resursfördelningen inom programmet visar att insatsområdet Innovation och förnyelse föreslås tilldelas 46 % av programmets medel. Insatsområdet Tillgänglighet föreslås tilldelas 25 %, Särskilda storstadsinsatser föreslås tilldelas 25 % och budgetandelen till Tekniskt stöd är reglerad till 4 %. Denna fördelning är en tydlig signal om hur de olika insatsområdena prioriteras.

Skåne-Blekinge har en indikativ fördelning av medel från regionala utvecklingsfonden (ERUF) på 559 miljoner kr. Utslaget per invånare och år under programperioden summerar det till knappt 60:50⁴⁷. Den summan kan exempelvis sättas i relation till Skåne-Blekinges förädlingsvärde (BRP) per capita som 2004

⁴⁷ 559 miljoner kr / 7 år / 1,32 miljoner invånare

uppgick till 258 460 kr⁴⁸. Förväntningarna på programmets effekter bör rimligen ligga i paritet med de ingående resursernas storlek. Det blir tydligt att fokusering är avgörande för att programmet ska ha effekt.

Programmets övergripande mål är i föreliggande version ännu ej definierat eller kvantifierat. Målen för de tre operativa insatsområdena är ännu ej kvantifierade, vilket gör det svårt att bedöma realismen på de resultat som förväntas.

Det första insatsområdet "Innovation och förnyelse" har delmålet att: "*Skåne-Blekinges regionala konkurrenskraft ska stärkas genom att öka förmågan till innovation och förnyelse.*" Det andra insatsområdet "Tillgänglighet" har delmålet att: "*Genom en sammanhållen region och ett utvecklat informationssamhälle ska den regionala konkurrenskraften i Skåne-Blekinge stärkas.*" Det tredje insatsområdet "Särskilda storstadsinsatser" har målet att: "*En starkt hållbar och tillväxtbefrämjande utveckling i Malmö och det skånsk-blekingska storstadsområdet som helhet.*"

Till dessa mål skall även läggas programövergripande horisontella mål och insatsområdesspecifika horisontella mål. Inte heller dessa är kvantifierade. Innan program mål är definierat är det inte möjligt att bedöma om program mål och insats mål är sammanhängande och går i samma riktning. I målen för de två första insatsområdena förekommer dock både mål och medel i formuleringarna. Programmets tydlighet och möjligheter till senare utvärdering skulle öka om målen preciserades.

Sammantaget kan prioriteringarna anses väldokumenterade och tydliga, men de mål som redovisas skulle vinna på att tydliggöras och kvantifieras så långt möjligt. I brist på angivna förväntade resultat kan ITPS inte bedöma om målen är realistiska eller ej. Den jämförelse mellan medel från ERUF och BRP per capita som görs illustrerar att målen inte kan sättas alltför högt. Mot detta kan argumenteras att en del insatser kanske inte i sig behöver vara kostsamma för att vara framgångsrika.

Ex ante processen

Om föreliggande dokument har ITPS följande *generella* kommentar. Målen på såväl programnivå som insatsområdesnivå bör vara såväl tydliga och möjliga att nå utifrån de resurser som finns i programmet som uppföljningsbara och kvantifierade. De specifika målen för insatsområdena bör vara nedbrutna utifrån det övergripande målet för programmet. Om regionen så önskar är det inget som hindrar att mera övergripande, icke-kvantifierade "mål" finns med – men då i form av en vision. En sådan vision måste då emellertid alltid åtföljas av ett koncist, kvantifierbart mål enligt ovan.

Utifrån detta kan ITPS kommentera följande om målen i föreliggande programtext. Beträffande målen för det första insatsområdet är det inte helt tydligt om delar av formuleringen är mål eller medel. Formuleringen "...genom att öka förmågan till innovation och förnyelse" går mycket väl att tolka som ett medel för att uppnå målet "*Skåne-Blekinges regionala konkurrenskraft ska stärkas*". Det är önskvärt

⁴⁸ Uträkning enligt (38779+302385)/1,32; http://www.scb.se/templates/tableOrChart_44016.asp (2006-10-11). Jämförelsen sker för att översiktligt visa proportionerna. BRP/capita skulle givetvis ytterligare öka om enbart personer i arbetsför ålder (18-64 år) inräknades.

om medel ej ingår i formuleringen. I alla målformuleringar utom för ”Hållbar stadsutveckling” förekommer fler mål. Med ett ökat antal mål ökar också sannolikheten för målkonflikter samt behov av prioriteringar. Hur optimera mot många mål? Denna problematik är även relevant då de horisontella målen beaktas. Skall de ses som restriktioner för det övergripande målet, som prioriteringsargument vid projekturval eller som jämbördiga – ibland förmodligen konkurrerande – mål? En sådan diskussion och hur den avses att hanteras kan föras i strategidelen.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av att tydliggöra processen från de regionala behov och styrkor som analysen visar samt befintliga länsvisa utvecklingsstrategier till programmål, huvudstrategier och insatsområden. Dessutom har utformning av övergripande programmål och delmål diskuterats.

9.4.3 Är den övergripande programstrategin i konsekvens med planer, program och initiativ på regional-, nationell- samt EU-nivå? Hur bidrar strategin till uppfyllandet av Lissabonmålen?

Analysdelen bygger på en stor mängd redan utförda analyser, m.m. vilket gör den väl förankrad i den regionala analysmiljön. Studier och data från exv. OECD, ESPON, GEM, Nutek, ITPS och SCB används genomgående i analysdelen när det gäller extern bedömning och benchmarking. I avsnitt C diskuteras riktlinjer och strategier från EU, den nationella strategin och delregionernas RUP:ar mm. En bra tanke är sammanställningen av de olika strategierna i en matris, där de ställs mot varandra för ökad jämförbarhet. Vidare beskrivs strategisk inriktning avseende hållbar utveckling, storstadsfrågor, etc. Strategin har ett tydligt tillväxtmål och ligger väl i linje med Lissabonstrategin. Sammantaget anses programmet vara väl kopplat till relevanta styr- och policydokument.

Ex ante processen

På många ställen i *föreliggande dokument* behandlas erfarenheter av tidigare regionalt utvecklingsarbete på ett bra sätt. Dock redogörs det inte för sådana lärdomar i analysavsnittet. ITPS menar att det även i analysen skulle vara relevant med reflexioner kring tidigare erfarenheter av RTP och strukturfondsarbete etc. Har det i sådant tidigare arbete upptäckts särskilda behov/prioriterade områden för regionen, etc.?

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat denna programperiods inriktning på tillväxt och konkurrenskraft i enlighet med Lissabonstrategins intentioner.

9.4.4 Är de valda målkategorierna lämpliga och kan de fungera i framtida utvärderingar och avstämningar?

När det gäller indikatorer har ITPS följande *generella* kommentar. ITPS baserar sin förhandsutvärdering på den programversion som förelåg den fjärde oktober.

Genom den i tid kraftigt komprimerade programskrivningsprocessen kommer rekommendationerna från Nuteks indikator grupp olyckligtvis att presenteras *efter* detta datum varför de inte kunnat beaktas. Rekommendationerna från indikatorgruppen är vad respektive program har att förhålla sig till. ITPS har ändå funnit det relevant att kommentera de presenterade indikatorerna, men har av ovan angivna skäl valt att stannat vid kommentarer av mer allmän natur för att inte föregripa indikatorgruppens arbete. Programområdena rekommenderas att ta del av indikatorgruppens rekommendationer då det är ITPS åsikt att utformning, precisering och val av indikatorer är av stor betydelse för framtida uppföljningar och utvärderingar.

Utifrån detta kan ITPS kommentera följande om indikatorerna i föreliggande programtext. Vår uppfattning är att det ännu återstår en del arbete. Aktivitetsindikatorerna är genomgående fler och mer genomarbetade. Beträffande resultatindikatorer, menar ITPS att exv. "Förbättrat företagsklimat" påminner om ett mål istället för indikator. "Företagsklimat" i sig kan mycket väl vara en indikator, medan "Förbättrat" blir en positiv förändring i indikatorns värde, vilket kan vara ett mål. Ytterligare förtydligande av vad som avses med resultatindikatorn är också önskvärt eftersom det annars kan ses som ett effektmål. Det är med andra ord angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analysera i framtida utvärderingar. Generellt återstår en del arbete innan nuvarande målindikatorer kan sägas vara tillfredsställande utformade ur ett utvärderingsperspektiv.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* är således indikatorernas definitioner inte helt tillfredsställande, vilket kan vara en konsekvens av det pressade tidsschemat. ITPS är medveten om att arbetet med indikatorerna pågår. Det är angeläget att indikatorerna är väl definierade så att det inte föreligger några tveksamheter när data skall samlas in, bearbetas och analyseras i framtida utvärderingar. Här kommer resultatet från Nuteks indikatorgrupp, och hur det inarbetats i programmet, att bli betydelsefullt.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer.

9.4.5 Vad blir det genomförda programmets påverkan på programområdet i kvantitativa mått?

Strategin och insatsområdena bedöms som relevant utifrån nulägesanalysen. Utifrån de begränsade resurser som finns att tillgå och storleken på Skåne-Blekinges ekonomi ska emellertid påverkan inte förväntas bli alltför stor. Många andra exogena faktorer som påverkar programområdet kan antas spela väl så stor roll. Utan kvantifiering av målen är det inte möjligt att förankra någon åsikt om detta.

Ex ante processen

Utifrån *föreliggande dokument* anser ITPS att en precisering och kvantifiering av programmålen är mycket betydelsefullt. Rekommendationerna från Nuteks indikatorgrupp bör arbetas in, insatsområdena prioriteras genom fördelning av finansieringen så att största effekt fås ut av programmet.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat vikten av fokusering inför denna programperiod samt betydelsen av kvantifiering av mål och indikatorer så att framtida uppföljning och utvärdering ges goda förutsättningar.

9.4.6 Är genomförandestrukturen (implementeringsprocessen) lämplig för att målen skall kunna uppnås?

Text tillkommer

9.4.7 Hur har horisontella mål beaktats i programmets olika delar?

Horisontella mål behandlas på flera ställen i programmet. I analysen förekommer data uppdelade på etnicitet och/eller kön exv. i avsnitt om sysselsättning, attityder till entreprenörskap, nyföretagande, mm. I strategin finns avsnitt som behandlar programmets syn på hur hållbar utveckling utgör värdegrund för prövning av alla insatser och projekt. I avsnittet redovisas även ett antal horisontella indikatorer avseende: 1) bättre miljö, 2) jämställdhet mellan kvinnor och män, 3) mångfald och integration.

De horisontella dimensionerna är, generellt, väl representerade i programmet. Miljöaspekter antas få en ytterligare stärkt ställning och genomlysning efter den strategiska miljöbedömning som pågår.

Ex ante processen

I *föreliggande dokument* mynnar analysens avsnitt om utanförskap och segregation ut i ett antal punkter som i föreliggande version lämnas ”hängande i luften”. Dessa kan med fördel tolkas och sättas i relation till programmet. Exv. genom att förklara vilka konsekvenser slutsatserna av punkterna får för programmet.

Samma behandling är relevant för punkterna i avsnittet om miljötillstånd. Här noterar ITPS dock att vidare arbete är planerat.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat att Kommissionen kommer att begära återrapportering av de horisontella dimensionerna och att programmet stärks om de beaktas redan i analysen av området.

9.4.8 Finns det en röd tråd i programdokumentet? Samband och kopplingar från analys till strategi och insatsområden.

Kopplingen mellan SWOT och nulägesbeskrivning är tydlig. Programmet har renodlat sin SWOT på ett bra sätt, vilket då också förenklar strategiarbetet. Slutsatserna av analysen ger ytterligare precisering av vad som har framkommit i

analysen. Den strategi som presenteras finner stöd i analysen. Den röda tråden är tydlig, men kan klargöras ytterligare genom att, tydligare i strategin, ”plocka upp” de behov/prioriterade områden som analysen utmynnar i.

Ex ante processen

Om *föreliggande dokument* har ITPS samma kommentarer som under 1.3, dvs. att det skulle vara förtydligande med en kort reflexion kring hur de, från analysen, prioriterade behov/områden relateras till de presenterade strategierna. Genom att svara på frågan om alla passerade ”filtret” av styrdokument och var möjliga att finansiera inom ramen för ERUF eller om några föll bort på vägen skulle det tydligt framgå varför programmet väljer att gå vidare med de områden som valts.

Tidigare i processen har ITPS i dialog med programområdet bl.a. kommenterat omfattningen av analysen samt vikten av att insatsområdena har sin motsvarighet i de prioriterade områden som faller ut av analysen.

9.4.9 Hur har programframtagande- och förankringsprocessen sett ut?

För att nå ut brett med information samt skapa förutsättningar för en dialog kopplad till det regionala strukturfondsprogrammet för Skåne-Blekinge har ett elektroniskt nyhetsbrev tagits fram (www.skaneblekinge.nu). Detta beskriver och skildrar förutsättningarna och arbetet med det regionala strukturfondsprogrammet men också programprocesserna inom det nationella ESF-programmet och de olika gränsregionala och transnationella programmen.

Det har även arrangerats ett dialogforum om programförslaget med syfte att ge tillfälle till information om samt öppna för synpunkter på dess inriktning. Programutkast har också tillhandahållits på Region Skånes hemsida (www.skane.se) och på region Blekinges hemsida (www.regionblekinge.se).

Programframtagandet har utarbetats i samråd med ett brett länsövergripande partnerskap. Region Skåne och Region Blekinge gick gemensamt ut med förfrågan om intresse att medverka i framtagandepartnerskapet den 14 juli och ITPS bedömer att partnerskapets sammansättning svarar upp till de beskrivningar om sektorer och nivåer som framgår av direktiven. Partnerskapet har träffats två gånger under programframtagningsprocessen. Programmets koppling till regionala strategidokument, vilka är väl förankrade i länen, ökar i sin tur graden av programmets förankring.

Tiden för förankring i *föreliggande programprocess* har varit knapp. Det är ITPS uppfattning att programmet gjort vad man kan begära för att förankra arbetet.

Tidigare i processen har ITPS genom dokument som programområdet ställt till förfogande tagit del av partnerskapets sammansättning och tidsplan. ITPS har utifrån den informationen inte funnit anledning till tidigare, explicita, kommentarer.

10 ITPS generella reflexioner programperioden 2007-2013

ITPS generella reflexioner beträffande programperioden 2007-2013

Den nationella strategin lyfter fram nödvändigheten med en tydlig koncentration av insatser och resurser i de kommande strukturfondsprogrammen. De inriktningar som föreslås överensstämmer väl med EU:s sammanhållningspolitik och skall verka som stöd för programmens utformning.

ITPS förhandsutvärdering, som till stora delar tar sin utgångspunkt i EU kommissionens Working Paper om ex-ante utvärdering, och vars kommentarer rör de programversioner som förelåg den fjärde oktober kan generellt konstatera att programmens insatsområden faller ut som svar på den nationella strategin och följaktligen rimmar insatsområdena väl mot EU:s sammanhållningspolitik.

ITPS har noterat några motstridiga krafter i programframtagningsprocessen. För det första möjligheten att å ena sidan följa de nationella riktlinjerna och å andra sidan nyttja de regionsspecifika förutsättningar som ändå råder. Den nationella strategin ger riktlinjer och tydlighet samtidigt som precis detta faktum begränsar regionernas handlingsutrymme. För det andra uttrycks tydligt behovet att fokusera och smalna av insatserna i denna strukturfondsperiod. Ute i regionerna framkommer samtidigt betydelsen av flexibilitet, genom att hålla insatserna på en "bred" nivå riskerar man inte att i onödan inskränka på framtida, nödvändiga anpassningar. "Programmet skall ju vara operativt i sju år!" som en regionföreträdare uttryckte det.

Utvärderingen konstaterar också att de län som tidigare arbetat med strukturfonder arbetat kumulativt utifrån tidigare erfarenheter. En reflexion är att det finns ett lärande och att erfarenheterna vävs in i "tänket" hos programskrivarna, men att detta sällan uttrycktes explicit i de initiala versionerna av programmen. Erfarenheterna har blivit en del av den allmänna kunskapen – det är kanske inte ens säkert att personerna/organisationerna kan peka ut källan eller ser det som särskilt intressant. Ur den synpunkten beaktas (delar av) erfarenheterna och får genomslag i programmet i större omfattning än vad det uttryckligen framgår av texten. Risken med detta är att kunskapen och lärandet blir individbundet och därmed sårbart. Genom att fästa erfarenheterna på pränt eller på annat sätt försäkra sig om att kunskapen genererar ett organisatoriskt lärande ökar sannolikheten för erfarenhetsbyggande och, i detta sammanhang, ett effektivare programframtagande.

Partnerskapens delaktighet framgår tydligt, likaväl den politiska förankringen – något som programmen lyckats väl med trots det begränsade tidsutrymmet för programframtagandet. I detta sammanhang noterar ITPS att skrivprocessen för många områden tycks ha gått till enligt följande: Programskrivarna/partnerskapen har initialt en uppfattning om vilka områden som bör prioriteras. Skrivandet av avsnitten som behandlar insatsområdena kommer därför igång ganska omgående, parallellt med analysarbetet. Som invändning mot den ordningen kan frågan ställas i vilken mån den nuvarande analysen har gjorts förutsättningslöst. Samtidigt är det enkelt att konstatera att områdena har stor erfarenhet av tidigare regionalt

utvecklingsarbete och har redan tidigare genomförda analyser av sin region. Det är därför rimligt att anta att programskrivarna/partnerskapen har haft en god bild av hur den skrivna analysen skulle komma att utveckla sig. Detta medför att trots att insatsområdena tycks ha bestämts tidigt i processen, har de prioriterats utifrån en god kunskap om regionens behov. För många program tycks däremot strategin ha tillkommit i ett senare skede, för att skapa en brygga mellan det som framkommer i analysen och det som beskrivs i avsnittet om insatsområdena. ITPS har uppfattningen att för en del områden har prioriteten inte varit strategiavsnittet. Strategin som hanterar "hur-frågan" behöver därför arbetas vidare med så att den utgör ett effektivt verktyg för regionernas tillväxt.

Målen har inte i alla program varit så tydliga och mätbara som vore önskvärt. Ofta har de snarare haft karaktären av visioner, vilket i sig inte är ett problem om det åtföljs av ett koncist, kvantifierbart mål. ITPS har även noterat att det ofta har förekommit fler mål i en och samma formulering, alternativt har medel att uppnå målet även ingått i formuleringen av målet. Då det förekommer fler mål i formuleringen uppstår problemet med att definiera en tydlig målhierarki. Denna fråga är även mycket relevant vid beaktande av de horisontella målen. För att underlätta framtida arbete inom programmet skulle det vara bra med tydliga riktlinjer som beskriver rangordningen mellan målen, eftersom det inte alls är säkert att det går att optimera mot ett utsatt mål utan att det sker på bekostnad av ett annat mål. (Jämför exempelvis tillväxtnål i relation till miljömål)

I många programdokument saknas i föreliggande version indikatorer, vilket troligtvis är en konsekvens av det pressade tidsschemat. Arbetet med en indikatorgrupp skulle ha tjänat på att initieras långt tidigare, till och med långt före det att uppdraget att skriva programmet gick ut till berörda områden. På så vis hade kanske funnits möjlighet att bygga på erfarenheter från andra regioner i Europa, samt att nyttja information om "benchmarks" från Eurostat etc. för att t.ex. göra beräkningar av mervärdet som ytterligare en anställd ger brutto samt efter undanträngningseffekter, netto.

ITPS möjlighet att påverka processen

Under arbetet med utvärderingen menar ITPS att den interaktiva processen medfört en öppenhet, vilket i sin tur lett till god tillgång till såväl experter inom regionen samt nödvändiga dokument. Under arbetet och i synnerhet under de platsbesök som genomförts har ITPS vid flera tillfällen erfårit möjligheten att föra fram synpunkter som beaktats i programmet. Vidare upplever ITPS att programskrivarna inför de olika versionerna av programmen har varit lyhörda gentemot de synpunkter och kommentarer som ITPS lagt fram.

Till viss del har även rollen i form av extern betraktare fungerat så att programskrivarna kunnat "lyfta blicken" och betrakta programområdet t.ex. i relation till andra delar av landet vilket också fått god effekt på diskussioner etc.

ITPS bedömer det troligt att även andra viktiga delar kunnat dra nytta av den externa granskningen och på så sätt än bättre åstadkommit fokus i programmen. Här kan t.ex. nämnas strategin, när arbetet med analyserna var avslutade återstod

endast ett par veckor innan hela programmet skulle inkomma för bedömning. Här hade ytterligare några veckor medfört att även strategidelarna kunnat utvecklas, i stället såg sig programmen tvungna att formulera de för programmen så viktiga insatsområdena, tillika åtgärder. Varför ITPS menar att strategin blev lidande.

Ex ante utvärderingen fick genomslag i Sverige i och med vårt EU-medlemskap. ITPS erfarenheter från ex ante utvärderingen i detta sammanhang är positiv. Den interaktiva ansatsen synes väl lämpad för utvecklingsprogram och dess fortsatta tillämpning. Att regionerna själv inrättar en sådan funktion - där det externa perspektivet tas tillvara genom att regionerna utvärderar varandra kan vara ett annat sätt att stärka fokus i programmen. I detta sammanhang är regionerna uppenbarligen inte konkurrenter, den sammantagna regionala tillväxten utgör den nationella. Vår gemensamma kaka blir större.